

ИНСТИТУТ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ  
ЦЕНТР ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ  
ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА РФ

ЦЕНТР ПО ПРОБЛЕМАМ ЭКОЛОГИИ И ПРОДУКТИВНОСТИ ЛЕСОВ  
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

# АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЛЕСНОЙ ПОЛИТИКИ

**А.С. Исаев, Г.Н. Коровин**

**Ответственный редактор  
В.М. Захаров**

МОСКВА  
2009

УДК 504.062; 630  
ББК 20.18; 43  
И 85

При реализации проекта используются средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 14 апреля 2008 года № 192-рп

И 85 А.С. Исаев, Г.Н. Коровин. Актуальные проблемы национальной лесной политики. — М.: ООО «Типография ЛЕВКО», Институт устойчивого развития/ Центр экологической политики России, 2009. — 108 с.

ISBN

УДК 504.062; 630  
ББК 20.18; 43

ISBN

© А.С. Исаев, Г.Н. Коровин, 2009  
© Институт устойчивого развития/Центр экологической политики России, 2009

*В работе излагается стратегия развития лесного комплекса России на период до 2020 г., подготовленная группой экспертов в Совете по развитию лесного комплекса при Правительстве Российской Федерации. Основные положения стратегии направлены на совершенствование управлением лесами как важнейшего экологического и ресурсного потенциала, играющего важную роль в экономике государства.*

*Для реализации стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации и совершенствования лесного законодательства необходимо решить ряд задач законодательного и организационного плана.*

*Пересмотреть ряд положений лесного кодекса, не способствующих успешному развитию лесных отношений в Российской Федерации. Повысить правовой статус лесов как особого объекта, тесно связанного с землей и определяющего режим использования земель, на которых они произрастают. Перевести леса в категорию недвижимого имущества с обязательной государственной регистрацией сделок по лесам и обязательным ведением государственного лесного кадастра.*

*Признать разработку национальной лесной программы обязательным элементом государственного управления лесами и обеспечить ее реализацию в рамках региональных лесных планов. Обеспечить долговременный характер лесных планов, учитывающих исключительную длительность воспроизводственного цикла лесов и долговременные интересы государства и общества в управлении лесами.*

*Повысить правовой статус государственной лесной службы и построить трехуровневую систему государственного управления лесами, соответствующую существующему административно-территориальному делению Российской Федерации. Возложить на государственные лесничества функции низового звена государственного управления лесами. Наделить лесную службу всеми полномочиями, необходимыми для эффективного выполнения функции государственного управления лесами на федеральном, региональном (субъекты Российской Федерации) и местном уровнях.*

Обеспечить проведение лесоустройства в интересах государства, являющегося собственником лесов, и за счет средств собственника (государственного бюджета). Расширить функции лесоустройства и повысить его роль в разработке и реализации лесных планов на местном и региональном уровнях.

Привести уровень охраны и защиты лесов от деструктивных воздействий природных и антропогенных факторов в соответствии с современными экологическими, экономическими и социальными требованиями. Обеспечить федеральную поддержку регионов при борьбе с огнем в условиях чрезвычайной горимости лесов и при проведении истребительных мероприятий в условиях массовых вспышек вредных насекомых и болезней леса.

Ускорить развитие национальной системы добровольной лесной сертификации и усилить контроль выполнения принятых Российской Федерацией международных обязательств по лесам. Адаптировать национальные критерии устойчивого управления лесами на региональный и местный уровни, ввести их в систему лесного планирования.

До полного охвата государственной инвентаризацией всех лесов и лесных земель сохранить существующий порядок формирования информационного обеспечения государственных органов управления лесами, основанный на регулярном проведении государственных учетов лесов и учета текущих изменений в них в результате воздействия природных и антропогенных факторов. В целях усиления борьбы с нелегальными рубками и другими нарушениями лесного законодательства сохранить разрешительную систему лесопользования с упрощенным порядком оформления документов и упрощенным доступом к лесным ресурсам.

Высказанные положения, положенные в основу совершенствования государственного управления лесами, учтены в Стратегии развития лесного комплекса и представлены на утверждение в Правительство Российской Федерации.

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	<b>7</b>
<b>1. ЛЕСА И ЛЕСНЫЕ РЕСУРСЫ РОССИИ</b> .....	<b>10</b>
1.1. СТРУКТУРА И ДИНАМИКА ЛЕСОВ И ЗЕМЕЛЬ ЛЕСНОГО ФОНДА.....	10
1.2. РЕСУРСНО-ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ ЛЕСОВ.....	18
<b>2. СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ЛЕСНОГО КОМПЛЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b> .....	<b>24</b>
2.1. ЛЕСНОЙ КОМПЛЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	24
2.2. СИСТЕМНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЛЕСНОГО КОМПЛЕКСА.....	26
<b>3. ЦЕЛИ И ПРИОРИТЕТЫ ЛЕСНОЙ ПОЛИТИКИ</b> .....	<b>36</b>
3.1. РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В РЕГУЛИРОВАНИИ ЛЕСНЫХ ОТНОШЕНИЙ.....	36
3.2. ПРИНЦИПЫ И ЦЕЛИ ЛЕСНОЙ ПОЛИТИКИ.....	37
3.2.1. ПРИНЦИПЫ ЛЕСНОЙ ПОЛИТИКИ.....	37
3.2.2. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ЛЕСНОЙ ПОЛИТИКИ.....	42
3.2.3. ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЛЕСНОЙ ПОЛИТИКИ.....	44
<b>4. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЛЕСНОЙ ПОЛИТИКИ</b> .....	<b>47</b>
4.1. ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО ЛЕСНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.....	47
4.2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ЛЕСНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.....	54
<b>5. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ</b> .....	<b>60</b>
5.1. ПРИНЦИПЫ УСТОЙЧИВОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ.....	60
5.2. СУЩЕСТВУЮЩАЯ СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ.....	65
5.3. ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ.....	72
5.3.1. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ И ФУНКЦИОНАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ.....	73

5.3.2. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА .....	78
5.3.3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ЛЕСНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ.....	81
5.3.4. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ .....	84
<b>6. ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА.....</b>	<b>86</b>
6.1. УСИЛЕНИЕ ОХРАНЫ И ЗАЩИТЫ ЛЕСОВ .....	86
6.1.1. УСИЛЕНИЕ ОХРАНЫ ЛЕСОВ ОТ ПОЖАРОВ .....	86
6.1.2. УСИЛЕНИЕ ЗАЩИТЫ ЛЕСОВ ОТ ВРЕДНЫХ ОРГАНИЗМОВ, ДРУГИХ НЕБЛАГОПРИЯТНЫХ ФАКТОРОВ .....	89
6.1.3. БОРЬБА С НЕЛЕГАЛЬНЫМ ОБОРОТОМ ДРЕВЕСИНЫ .....	91
6.2. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ .....	92
6.3. ИНТЕНСИФИКАЦИЯ ВОСПРОИЗВОДСТВА ЛЕСОВ И ПОВЫШЕНИЕ ИХ ПРОДУКТИВНОСТИ.....	95
6.4. ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА .....	98
6.5. РАЗВИТИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА ПО ЛЕСАМ.....	100
<b>ЛИТЕРАТУРА.....</b>	<b>106</b>

*Каждое поколение россиян является по существу не полномочным хозяином, а лишь временным пользователем лесных ресурсов, обязанным передать их следующему поколению не в худшем виде, по сравнению с полученными от предыдущего поколения».*

*(Леонид Леонов, «Русский лес»)*

## ВВЕДЕНИЕ

Под национальной лесной политикой понимается политика государства в отношении лесов, определяющая образ действий всех участников лесных отношений, направленных на обеспечение охраны, воспроизводства и рационального использования лесных ресурсов и услуг леса, необходимых обществу в настоящее время и в будущем. Национальная лесная политика должна формироваться в соответствии с нормами конституционного права, гражданского и иного законодательства, а также общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. Она должна учитывать приоритеты и глобальные цели международной лесной политики, требующие согласованных усилий многих государств, а также инструменты, используемые для достижения этих целей.

Приоритетные направления международной лесной политики, отражающие общие стремления мирового сообщества, определены в форме следующих глобальных целей (Состояние лесов..., 2009):

- переломить тенденцию утраты лесного покрова во всем мире за счет устойчивого управления лесами;
- значительно увеличить связанные с лесом экономические, социальные и экологические выгоды;
- существенно увеличить площади лесов особо охраняемых территорий и других районов устойчиво управляемых лесов во всем мире;
- переломить тенденцию сокращения официальной помощи в целях развития для устойчивого управления лесами.

Основными инструментами международной лесной политики служат политические процессы разного уровня и направленности, международные соглашения по различным аспектам устойчивого управления лесами, проблемам сохранения биологического разнообразия, глобальных климатических изменений, а также финансовая помощь в проведении преобразований, обеспечивающих устойчивое управление лесами. Российская Федерация, принимает участие в международных переговорных процессах по лесам и реализации целого ряда международных инициатив, таких как международные критерии и индикаторы устойчивого управления лесами, борьба с нелегальным оборотом древесины, добровольная лесная сертификация и другие.

Каждое государство, опираясь на анализ ресурсного потенциала лесов и реального состояния дел в экономике, должно конкретизировать цели лесной политики и создать юридические, экономические и организационные условия для их достижения. Национальная лесная политика должна быть основополагающим документом, на основе которого принимается адекватное ему лесное законодательство, разрабатываются национальные лесные программы (планы), как ориентиры для деятельности всех субъектов лесных отношений с учетом определенных в них «правил поведения». Именно такой порядок установления лесных отношений стал нормой для многих промышленно развитых стран, обеспечив им стратегический прорыв в развитии лесного сектора экономики, улучшении самих лесов и резком повышении их ресурсно-экологического потенциала. По данным ФАО национальные лесные планы (программы) разрабатываются более чем в 130 странах, включая государства Африканского континента (Understanding national forest programmes. Guidance for practitioners, 2006).

К сожалению, у Российской Федерации, крупнейшей лесной державы мира, до настоящего времени нет внятно сформулированной, официально принятой национальной лесной политики. Речь идет не об отсутствии национальной лесной политики как таковой, а об отсутствии последовательной и законодательно оформленной лесной политики, отражающей намерения и обязанности правительства в отношении лесов. Одобренные на правительственном уровне документы, такие как «Концепция развития лесного хозяй-



ства Российской Федерации на 2003–2010 годы» (распоряжение Правительства РФ от 18 января 2003 г. № 69-р), «Основные направления развития лесной промышленности до 2015 года» (распоряжение Правительства РФ 1 ноября 2002 г. № 1540-р) хотя и отражают приоритеты в развитии лесного сектора, однако не могут компенсировать отсутствие вразумительной лесной политики. Они недостаточно взаимосвязаны между собой, носят декларативный характер и не обеспечивают решения проблем, накопившихся в лесном секторе. Ядром национальной лесной политики могла бы служить «Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года», утвержденная Министерством сельского хозяйства и Министерством промышленности и торговли Российской Федерации (приказ Минпромторга России и Минсельхоза России от 31 октября 2008 г. № 248/482). Однако до настоящего времени она не рассмотрена на правительственном уровне и не имеет должного правового статуса.

Необходимость в стабильной и последовательной лесной политике обусловлена исключительной длительностью жизненного цикла лесных экосистем, измеряемой десятилетиями и столетиями. В течение одного жизненного цикла лесных экосистем происходят десятки ротаций государственных органов исполнительной и законодательной власти, изменения в государственном устройстве и социально-экономическом развитии страны. Частая смена приоритетов и целей лесной политики представляют большую опасность для лесов, чем лесные пожары, массовые размножения вредных насекомых и болезней леса. Формирование и проведение стабильной и последовательной лесной политики в таких условиях может и должно базироваться на признании приоритетов законов природы перед экономическими законами, долгосрочных интересов перед краткосрочными, сиюминутными выгодами.

# 1. ЛЕСА И ЛЕСНЫЕ РЕСУРСЫ РОССИИ

## 1.1. СТРУКТУРА И ДИНАМИКА ЛЕСОВ И ЗЕМЕЛЬ ЛЕСНОГО ФОНДА

Биосфера и ее ресурсы являются основой осуществления жизни на Земле. Леса представляют собой самый распространенный, наиболее высокоорганизованный и значимый для биосферы тип экосистем. Занимая  $1/3$  поверхности суши, они синтезируют почти  $2/3$  ее органической массы и около половины всей органической массы Земли. Поскольку запасы ископаемого топлива (нефти, каменного угля и др.) также являются продуктами синтеза органических веществ растительностью, леса имеют решающее значение как возобновляемый источник энергетических ресурсов.

Обладая максимальной для всех видов растительности биомассой и биологической продуктивностью, леса являются не только мощным источником органических веществ, но и важнейшим регулятором крупномасштабных природных процессов, оказывающих глобальное воздействие на состояние атмосферы, ее тепловой и гидрологический режим. Лесные экосистемы поддерживают естественное состояние воздушной и водной среды, почвы, микроклимата и климата в целом, являются местом обитания огромного количества различных видов животных. Леса по праву считаются экологическим каркасом территории, состояние которого во многом определяет экологическую обстановку как в целом на планете, так и в ее отдельных регионах, особенно многолесных.

Россия, являющаяся крупнейшей лесной державой, располагает почти  $1/4$  всех лесных ресурсов планеты. На территории нашей страны сосредоточено  $2/3$  общей площади бореальных лесов и до 80% общих запасов древесины хвойных пород, имеющих важное хозяйственное значение. Земли лесного фонда России охватывают все множество лесорастительных зон от арктической тундры до лесостепи. Здесь находится крупнейший в мире массив ненарушен-

ных хозяйственной деятельностью лесов, имеющих огромное значение для сохранения биологического разнообразия. Для нашей страны характерно наличие самого большого массива мерзлоты, занятого преимущественно лесной растительностью, чувствительной к изменениям климата.

Структура земель лесного фонда. Общая площадь лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд составляет 1181,9 млн. га с запасом древесины 83,3 млрд. м<sup>3</sup> (табл. 1).

**Таблица 1. Общие сведения о лесном фонде Российской Федерации и лесах, не входящих в лесной фонд (по состоянию на 01.01.2008 г.)**

	Площадь земель лесного фонда и земель, не входящих в лесной фонд, тыс. га						Запас древесины, млн. м <sup>3</sup>
	Общая	в том числе по группам лесов			Лесные земли	Покрытые лесной растительностью	
		I	II	III			
Российская Федерация	1181936,8	289568,3	89578,0	802790,5	890796,1	79625,1	83298,20
из них Лесной фонд РФ	1118352,9	249572,7	70457,7	798322,5	838069,2	746309,7	76404,08

Общая площадь лесного фонда и ее распределение по категориям земель остаются относительно стабильными со второй половины прошлого века (рис. 1). Площадь лесных земель увеличилась за анализируемый период времени на 2,3%, в том числе покрытых лесной растительностью на 9,1%. Площадь пустующих (не покрытых лесной растительностью) лесных земель — гарей, вырубок, погибших древостоев, пустырей и прогалин уменьшилась на 32,1%. Лесистость территории Российской Федерации возросла с 41,3 до 45,4% (Исаев, Коровин, 2005).

Стабильность общей площади лесного фонда обусловлена сбалансированностью масштабов изъятия его земель для государственных нужд и передачи в состав лесного фонда неиспользуемых земель других категорий. Рост площади покрытых лесом земель обусловлен интенсивным зарастанием гарей и вырубок прошлых

лет, а также изменением критериев отнесения лесных земель к категории покрытых лесной растительностью.

По природно-климатическим условиям и характеру растительности территория лесного фонда охватывает 11 лесорастительных зон и 14 подзон. К зонам тундры и лесотундры отнесено 3,7% площади лесного фонда, к зоне хвойных лесов — 84,3%, к зоне смешанных лесов — 4,7%, к зоне лиственных лесов — 3,1%, к лесостепной и степной зонам — 2,9%, к зонам лугов и луговых редколесий — 1,3%, к зонам полупустынь и пустынь — менее 1%.

Породная структура лесов. Породная структура лесов характеризуется доминированием хвойных насаждений, на долю которых приходится 70,2% площади покрытых лесом земель (рис. 2). Твердолиственные насаждения занимают соответственно — 2,5% и мягколиственные — 17,2% площади лесов. Остальные 10,1% покрытых лесом земель — насаждения с преобладанием прочих древесных пород и кустарников.

В составе хвойных лесов насаждения лиственницы занимают 264,3 млн. га (36,1%), сосны — 117,4 млн. га (16,0%), ели — 77,2 млн. га (10,5%), кедра — 40,9 млн. га (5,6%) и пихты — 14,9 млн. га (2,0%).

В составе твердолиственных лесов дубовые насаждения занимают 6,8 млн. га (0,8%), буковые — 0,8 млн. га (0,1%), грабовые 0,2 млн. га, ясеневые 0,6 млн. га (0,1%), кленовые и ильмовые — 0,7 млн. га (0,1%), древостои с преобладанием березы каменной — 9,0 млн. га (1,3%), прочие — 0,1 млн. га (0,1%).

В составе мягколиственных лесов березняки занимают 98,0 млн. га (13,4%), осинники — 20,6 млн. га (2,8%), липняки — 3,3 млн. га (0,4%), прочие 4,0 млн. га (0,6%).

Остальные покрытые лесом земли заняты кустарниками (73,1 млн. га), среди которых преобладает кедровый стланик (38,0 млн. га), и насаждениями мало представленных пород (1,2 млн. га).

В лесном фонде Европейско-Уральской части Российской Федерации сосредоточено 22,9 млрд. м<sup>3</sup> или 28% общих запасов древесины, в Азиатской части России — 59,2 млрд. м<sup>3</sup> или 72% общего запаса (Стратегия развития лесного комплекса Российской Феде-

рации на период до 2020 года). Основными лесообразующими породами Европейско-Уральской части являются ель — 32%, сосна — 28%, береза — 24%, осина — 7%, а в Азиатской части — лиственница — 40%, сосна — 17%, кедр — 13%, ель — 7%, береза — 10%.

Суровые климатические условия на значительной части лесного фонда определяют относительно невысокую продуктивность произрастающих там лесов (рис.3).

Средний годичный прирост древесины основных лесообразующих пород на один гектар составляет 1,3 м<sup>3</sup>, в том числе хвойных — 1,1 м<sup>3</sup>, мягколиственных — 2,2 м<sup>3</sup>, и твердолиственных — 1,4 м<sup>3</sup>. Ежегодное накопление запаса древесины (без учета отпада) в лесах России оценивается величиной 993,8 млн. м<sup>3</sup>. Величина естественного отпада в процессе роста и развития древостоев по экспертным оценкам соизмерима с приростом и находится на уровне 800 — 1000 млн. м<sup>3</sup>.

Возрастная структура лесов. Возрастная структура лесов характеризуется доминированием площадей и запасов спелых и перестойных древостоев (рис. 3). На их долю приходится 46,6% площади покрытых лесом земель и 56,6% общих запасов древесины на корню (рис. 4).

Динамика возрастной структуры лесов характеризуется постепенным снижением площадей и запасов насаждений старшей возрастной группы и ростом площади молодняков и средневозрастных древостоев. Доля площади лесного фонда, занятой молодняками, возросла с 1966 года практически в 2 раза, занятой средневозрастными древостоями — в 1,5 раза, а доля площади, занятой спелыми и перестойными насаждениями снизилась в 1,4 раза. Запасы древесины в спелых и перестойных лесах снизились с 33,1 до 25,2 млрд. м<sup>3</sup> причем это снижение произошло за счет интенсивно вырубаемых хвойных древостоев при относительно стабильных запасах древесины в мягколиственных лесах.



Рис. 1. Структура лесного фонда по категориям земель, млн. га (по состоянию на 01.01.2008 г.)

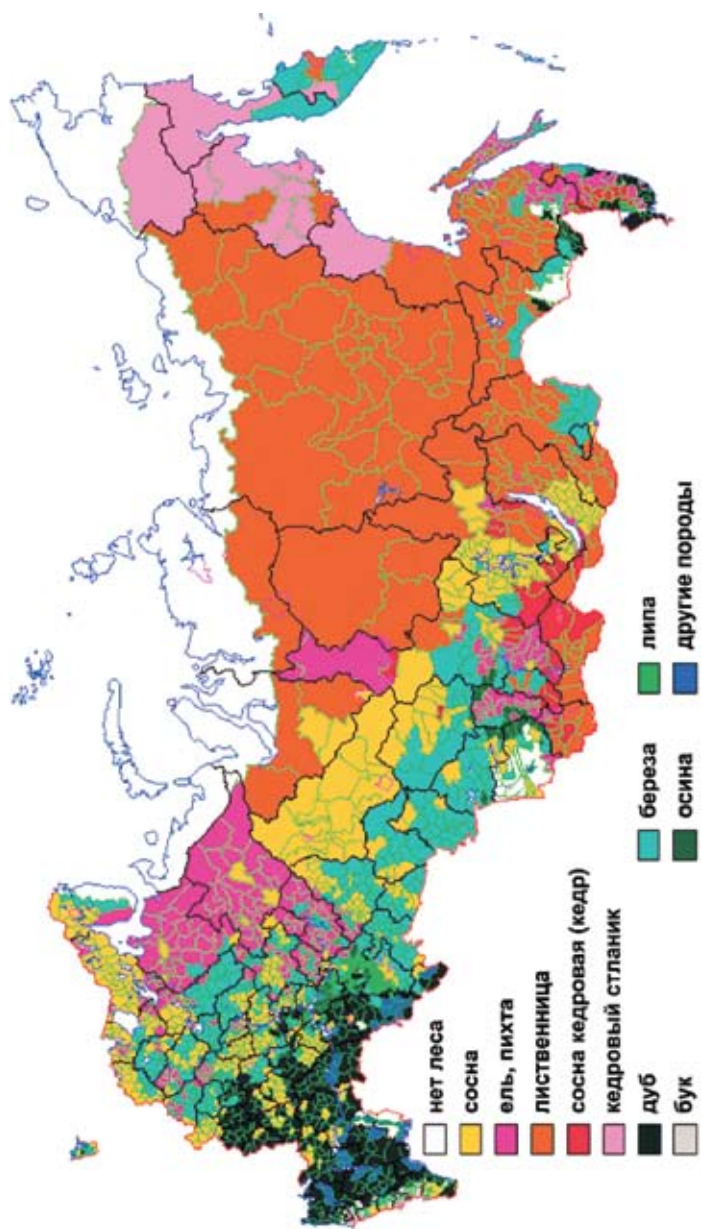


Рис. 2. Основные лесобразующие породы

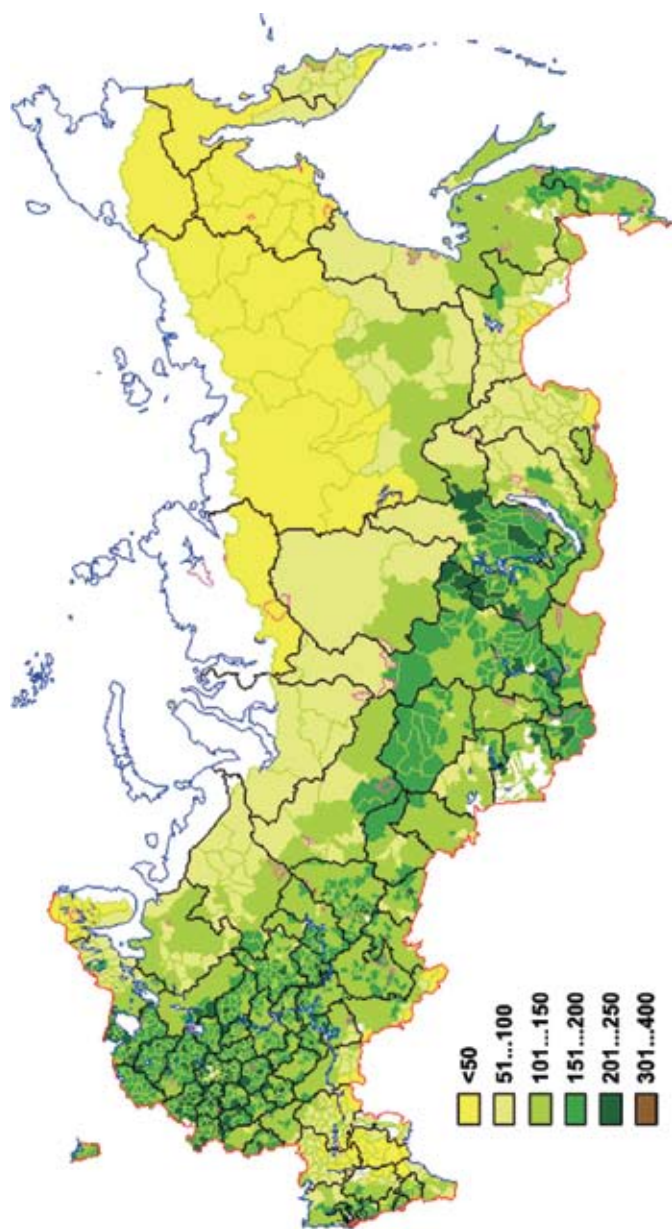


Рис. 3. Средние запасы древостоев, м³/га



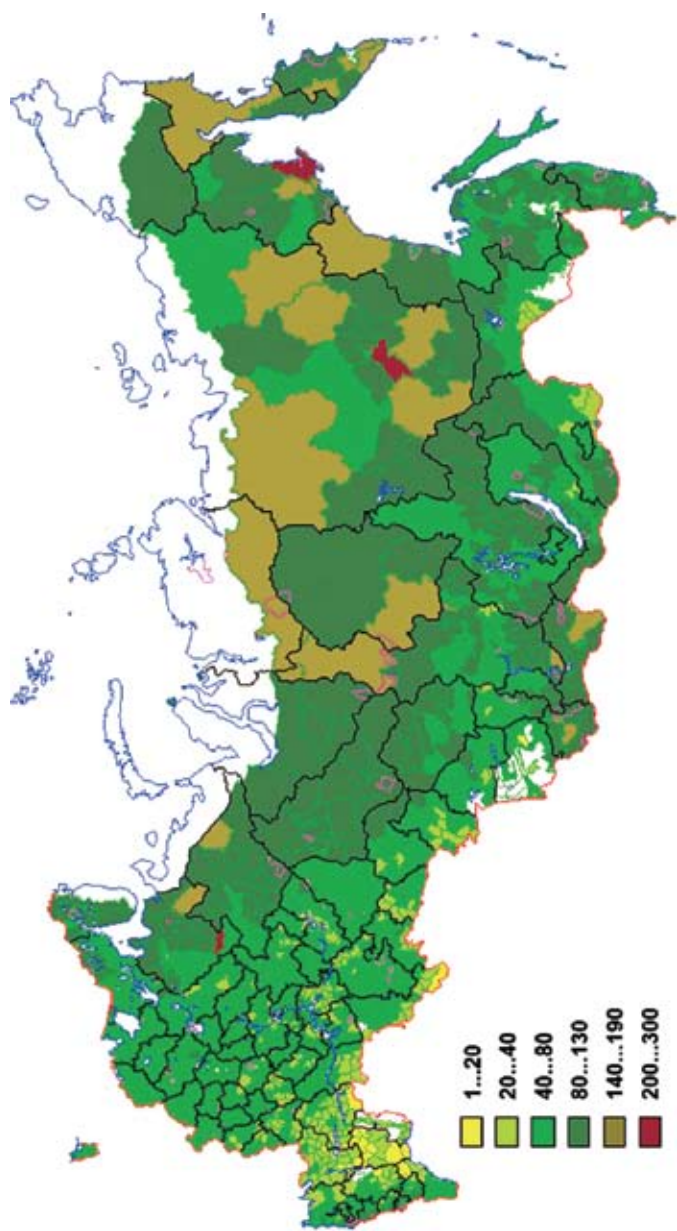


Рис. 4. Средний возраст древостоев, лет

## 1.2. РЕСУРСНО-ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ ЛЕСОВ

Древесные ресурсы. Основным видом лесных ресурсов, имеющим рыночную стоимость, была и остается древесина, а основным видом пользования лесом — древесинопользование. Заготовка древесины осуществляется при рубках главного пользования, проводимых в спелых и перестойных древостоях, а также при рубках промежуточного пользования, проводимых до достижения древостоями возраста спелости (рубки ухода, санитарных и прочие рубки).

Допустимые размеры рубок главного пользования определяются запасами древесины и породно-возрастной структурой возможных для эксплуатации лесов. Из категории возможных для эксплуатации исключаются особо защитные и другие участки леса, в которых действующими нормативными документами не допускается проведение рубок главного пользования, а также низкопродуктивные насаждения, эксплуатация которых экономически нецелесообразна.

Площадь возможных для эксплуатации лесов составляет 329,8 млн. га, или 45% общей площади покрытых лесом земель. Запасы древесины в них составили 36,06 млрд. м<sup>3</sup>, или 52,1% общих запасов древесины на корню (Лесной фонд России, 2003). За последние 25 лет доля площади возможных для эксплуатации лесов уменьшилась на 2,3%, а соответствующая им доля запасов древесины — на 2,5%.

Допустимый объем изъятия древесины в лесах различного целевого назначения от всех видов рубок составляет 635 млн. м<sup>3</sup>. При этом в Европейско-Уральской части страны допустимый ежегодный объем изъятия древесины составляет 313,2 млн. м<sup>3</sup> (49,4% расчетной лесосеки) в Сибири и на Дальнем Востоке — 321,8 млн. м<sup>3</sup> (50,6% расчетной лесосеки).

Согласно экспертным оценкам в зоне, подлежащей первоочередному освоению, допустимый ежегодный объем изъятия древесины в России оценивается в 387 млн. м<sup>3</sup>, в том числе на свободной от аренды площади — 200 млн. м<sup>3</sup>, главным образом в Северо-Западном (54 млн. м<sup>3</sup>) и Сибирском (40 млн. м<sup>3</sup>) федеральных округах.

Недревесные ресурсы леса. Недревесные ресурсы включают в себя техническое сырье, пищевые и кормовые ресурсы, лекарственные растения, а также обитающих в лесах промысловых животных и птиц, которые являются предметом охоты. Несмотря на важное социальное и экономическое значение недревесных ресурсов леса имеющихся данных инвентаризации совершенно недостаточно для корректной оценки их биологического и промыслового потенциала, эффективности его использования.

Пользование недревесными ресурсами леса включает в себя:

- заготовку живицы и второстепенных лесных ресурсов (пней, коры, бересты, пихтовых, сосновых и еловых лап, новогодних елок и др.);
- побочные лесные пользования (сенокошение, заготовка пищевых продуктов, лекарственных растений и технического сырья, сбор мха, подстилки и т.д.);
- пользование лесным фондом для нужд охоты и охотничьего хозяйства.

Подсочка и осмолоподсочка. Подсочное производство основано на прижизненном использовании приспевающих и спелых хвойных древостоев с целью получения живицы, используемой для производства ценных и уникальных природных продуктов — канифоли и скипидара. Площадь сосновых насаждений, пригодных для подсочки составляет около 10 млн. га, в том числе рентабельных 7 млн. га.

Пищевые продукты. К числу важнейших пищевых ресурсов леса относятся дикорастущие плоды и ягоды, грибы и орехи. Из дикорастущих ягодных растений наиболее распространенными являются черника, брусника, клюква, голубика, малина и морозника. Их продуцирующие площади измеряются сотнями тысяч и миллионами гектар, а биологический запас — сотнями тысяч и миллионами тонн. Ценный пищевой продукт леса — грибы. Это большая группа низших растений, насчитывающая более 30 тыс. видов. На территории Российской Федерации произрастает около 3 тыс. видов шляпочных грибов, из них более 200 видов — съедобные. Промысловый запас дикорастущих ягодных растений и грибов не превышает половины их биологического запаса.

Из орехоплодных пород наибольшее значение имеют кедр сибирский и кедровый стланик. Площадь орехопромысловых лесов составляет 9,5 млн. га, в том числе кедровников — 6,6 млн. га. Средний многолетний биологический запас кедровых орехов превышает один миллион тонн. Заросли плодоносящего кедрового стланика занимают площадь более 36 млн. га, а биологический запас орехов в них достигает 2,5 млн. тонн.

Один из важных видов недревесной продукции леса — березовый сок. В России произрастают около 40 видов березы, однако для промышленной добычи березового сока используют, главным образом, березу повислую и пушистую. Площадь пригодных для его заготовки насаждений составляет более 40 млн. га с биологическим запасом 875 млн. тонн и возможной ежегодной добыче сока до 8,8 млн. тонн. Площадь медопродуктивных липовых насаждений составляет около 2,8 млн. га с возможным среднесрочным объемом производства меда до 1,5 млн. тонн.

Лекарственные растения. Из четырех групп дикорастущих лекарственных растений, выделенных по типам условий местообитания и включающих около 200 разрешенных к применению в фармакологии видов, по крайней мере, три произрастают на территории лесного фонда. К лекарственным растениям первой группы относятся виды, произрастающие преимущественно в зоне лесов, вторую группу составляют виды, произрастающие на лугах и пастбищах, а третья группа объединяет виды, местом произрастания которых являются болота и побережья водоемов.

Имеющиеся сведения по объемам заготовки и производства пищевых продуктов и лекарственных растений свидетельствуют о том, что они намного меньше потенциально допустимых размеров, обеспечивающих непрерывное и неистощительное их использование. Назрела необходимость создания службы учета и прогнозирования урожая дикорастущих пищевых и лекарственных растений, которая обеспечивала бы своевременную и полную информацию об их урожайности, необходимую для планирования и управления этими видами ресурсов.

Сенокосы и пастбища. В лесном фонде имеется около 4,1 млн. га сенокосов и около 55,9 млн. га пастбищных угодий. Преобладают сенокосы среднего и низкого качества, средняя урожайность кото-

рых составляет соответственно около 10 и 8,5 ц/га. Лесные сенокосы отличаются также мелкоконтурностью и разобченностью участков. Примерно половина сенокосов относилась к категории постоянных, остальные — к временно прокашиваемым прогалинам и пустырям. Пастбищные угодья носят, как правило, временный характер и отличаются сравнительно низкой продуктивностью.

Рекреационное пользование. Для различных видов рекреации и туризма используется 64% общей площади лесных земель (564,3 млн. га), или 47,9% общей площади лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд. Потребности общества в рекреационных услугах лесов постоянно возрастают, причем темпы их роста превосходят увеличение потребности в сырьевых ресурсах. Посещение мест рекреации и туризма в большинстве освоенных лесов практически круглогодичное. С наступлением вегетационного сезона рекреационная нагрузка в лесах резко возрастает (на порядок и более) за счет массового отдыха населения, сбора дикорастущих ягод, грибов, орехов, лекарственных растений, заготовки березового сока и т.п. Средний период повышенной рекреационной нагрузки на леса в зависимости от широты местности составляет 120–150 дней.

Вклад лесов в глобальный углеродный цикл. Леса России оказывают существенное влияние на углеродный бюджет атмосферы. На территории лесного фонда и в лесах, не входящих в лесной фонд, накоплены сотни миллиардов тонн фитомассы и мертвых органических материалов, содержание углерода в которых достигает половины их общего веса. Запасы углерода в фитомассе лесной растительности оцениваются в пределах от 33 до 35 млрд. тонн и в последние десятилетия остаются относительно стабильными (Исаев, Коровин, 1999). Эта стабильность обеспечивается сбалансированностью потерь фитомассы в процессе изъятия древесины при рубках и гибели насаждений от стихийных воздействий с ее накоплением в процессе роста и развития насаждений.

Ежегодное депонирование углерода в фитомассе лесов оценивается сотнями миллионов тонн и в последние годы характеризуется заметным ростом, обусловленных интенсивным зарастанием больших площадей гарей и вырубков прошлых лет, увеличением площади молодняков и средневозрастных насаждений, активно погло-

щающих атмосферный углерод. За период с 1966 г. по 2003 г. годичное депонирование углерода лесной растительностью возросло со 185 до 256 млн. тонн в год.

Биологическое разнообразие. В России сосредоточено примерно 25% всех малонарушенных лесов мира. Это огромные по площади массивы, представляют собой эталоны биологического разнообразия и естественной динамики лесных экосистем. Важную роль в сохранении биоразнообразия играют особо охраняемые природные территории, которые к настоящему времени занимают около 7% площади земель, покрытых лесной растительностью. К лесам природоохранного назначения, относится также часть защитных лесов, занимающих около 16% общей площади лесного фонда. Положительной тенденцией является увеличение площадей лесов особо охраняемых природных территорий.

Лесные экосистемы России обеспечивают сохранение около 3500 видов сосудистых растений, 1000 видов мохообразных, 2000 видов лишайников, примерно 90 видов млекопитающих и 500 видов птиц, значительное число обитающих в лесах видов беспозвоночных. Лесные экосистемы играют исключительную роль в сохранении редких и охраняемых видов биоты. Сохранение около 40% видов растений и 45% видов животных, включенных в красные книги, связано с лесными экосистемами.

Почвозащитное и водоохранное лесопользование. Данные функции присущи всем без исключения лесам. Однако лесное законодательство предусматривает отнесение части лесов к специальным категориям с особым режимом хозяйства, основное назначение которых выполнение средозащитных и средообразующих функций.

С целью защиты почв выделены следующие категории лесов: государственные защитные лесные полосы, противозерозионные леса, ленточные боры, другие леса на пустынных, полупустынных и малолесных горных территориях общей площадью 24,1 млн. га. Площадь искусственно созданных защитных насаждений на землях сельскохозяйственных насаждений составляет около 3,2 млн. га.

Все леса без исключения в той или иной степени выполняют водоохранные, водозащитные и водорегулирующие функции. Водоохранные функции заключаются в том, что леса способствуют бо-

лее равномерному поступлению воды в источники или увеличению поступления, особенно в периоды минимума ее запасов. Водозащитные функции лесов проявляются в том, что они обеспечивают сохранение или улучшение качества воды, предохраняют водоемы от засорения и загрязнения. Водорегулирующие функции заключаются в том, что леса смягчают наводнения и предотвращают заболачивание или содействуют лучшему дренажу почвы. Эти функции в наибольшей степени свойственны специально выделенным категориям защитных лесов: а) запретным полосам лесов по берегам рек, озер, водохранилищ и других водных объектов; б) запретным полосам лесов, защищающих нерестилища ценных промысловых рыб; в) лесам первого и второго поясов зон санитарной охраны источников водоснабжения. Площадь лесов этих категорий защитности составляет 83,1 млн. га.

## 2. СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ЛЕСНОГО КОМПЛЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 2.1. ЛЕСНОЙ КОМПЛЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Лесной комплекс Российской Федерации, включающий в свой состав лесное хозяйство и лесопромышленные отрасли по заготовке и переработке древесины, занимает важное место в экономике страны. Имеющиеся запасы лесных ресурсов Российской Федерации позволяют обеспечить не только текущие и перспективные внутренние потребности страны в древесине и продуктах ее переработки, но и значительно расширить экспорт лесных товаров.

Продукция лесного комплекса широко используется во многих отраслях промышленности, строительстве, сельском хозяйстве, полиграфии, торговле, медицине. Объемы производства и потребления мебели и бумажно-картонной продукции оказывают непосредственное влияние на социальное и культурное развитие общества.

Воспроизводством и защитой лесов, заготовкой и переработкой древесины занимаются около 60 тысяч крупных, средних и мелких предприятий, расположенных во всех регионах страны (Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года). В 45 субъектах Российской Федерации производство лесобумажной продукции составляет от 10 до 50 процентов от общих объемов промышленной продукции этих регионов. На предприятиях и в организациях лесного комплекса занято более одного миллиона работающих.

Доля лесного комплекса в ВВП страны составила в 2007 г. 1,3%, в объеме отгруженной продукции — 4,7%, в численности работающих в промышленности — 3,2%, экспорте — 3,2%.

Объемы и динамика производства основных видов лесобумажной продукции в Российской Федерации за 1990–2007 гг. представлены в табл. 2.



**Таблица 2. Динамика объемов производства основных видов продукции лесного комплекса Российской Федерации**

Наименование	1990	1998	2000	2005	2007	2007 в % к 1990
Заготовка древесины, млн. м <sup>3</sup>	303,8	130,2	167,9	185,0	207,0	68,1
Пиломатериалы, млн. м <sup>3</sup>	75,0	18,6	20,0	22,0	23,2	30,9
Фанера, млн. м <sup>3</sup>	1,6	1,1	1,5	2,6	2,8	175,0
Древесно-стружечные плиты, млн. м <sup>3</sup>	5,6	1,6	2,3	3,8	5,3	94,6
Древесно-волокнистые плиты, млн. м <sup>3</sup>	1,5	0,6	0,9	1,3	1,6	106,7
Бумага и картон, млн. т	8,3	3,6	5,3	7,1	7,6	91,6

Как видно из представленных данных объемы заготовки древесины, производства пиломатериалов, древесно-стружечных плит, целлюлозы, бумаги и картона в 2007 г. ниже уровня 1990 г.

Деятельность лесного хозяйства в последние годы характеризовалась следующими показателями выполнения работ по лесовосстановлению (табл. 3).

**Таблица 3. Динамика объемов работ по лесовосстановлению (тыс. га)**

Показатели	2003	2004	2005	2006	2007
Вырублено лесов (сплошные рубки)	708,9	721,2	737,5	755,1	757,0
Лесовосстановительные работы	834,1	796,7	812,2	877,3	872,0

За период 1990–2007 гг. в мире наиболее высокими темпами развивались производства по химико-механической и химической переработке древесины, в то время как в Российской Федерации по причине недостатка собственных мощностей по глубокой переработке древесины объем производства бумаги и картона находится на уровне 1980 г.

В последние годы мировой рынок лесобумажной продукции развивался динамично. По предварительным оценкам мировой товарооборот этого рынка в 2007 г. Составил более 420 млрд. долларов США и увеличился по сравнению с 2000 г. в 1,5 раза. На долю Российской Федерации приходится 2,9% мирового товарооборота.

В 2007 г. Экспорт лесобумажной продукции Российской Федерации составил 12,6 млрд. долларов США, импорт — 7,7 млрд. долларов США. Однако в динамике за рассматриваемый период рост импорта значительно опережает рост экспорта: рост импорта — 592,3%, рост экспорта — 300,0%.

Характерной особенностью экспорта лесных товаров из России за последние годы был рост экспорта необработанного круглого леса, который вырос с 20,0 млн. м<sup>3</sup> в 1998 г. до 51,1 млн. м<sup>3</sup> в 2006 г. и 49,3 млн. м<sup>3</sup> в 2007 г.

В импорте лесобумажной продукции в Российскую Федерацию основную долю занимает бумага и картон (24,4%), изделия из бумаги и картона (26,7%), мебель (22,1%).

В перспективном периоде емкость внутреннего рынка лесоматериалов в Российской Федерации определяется следующими факторами:

- ростом основных показателей социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (ВВП, продукции промышленности, реальных доходов населения, вводом жилья и других макроэкономических показателей);
- прогнозом роста душевого потребления бумаги и картона, мебели;
- прогнозом роста потребления пиломатериалов, листовых древесных материалов, конструкционных материалов на основе древесины в жилищном, гражданском и промышленном строительстве.

## 2.2. СИСТЕМНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЛЕСНОГО КОМПЛЕКСА

Россия, как крупнейшая лесная держава, обладающая почти четвертой частью всех лесных ресурсов планеты, до последнего времени являлась признанным лидером в области охраны и воспроизводства лесов, проведения научных исследований и разработок в сфере лесного хозяйства (Россия. Лесная политика в переходный период, 1997). Лесопромышленный комплекс России занимал второе (после США) место в мире по производству древесины, вно-

сил существенный вклад в формирование валового национального продукта и экспортных поступлений, обеспечивал занятость около 2 млн. человек.

За период рыночных преобразований в условиях глобального системного кризиса объемы лесопромышленного производства в нашей стране упали в 3–4 раза и по большинству показателей Россия отошла на второй план. По душевому потреблению бумаги и других продуктов глубокой переработки древесины наша страна оказалась на одном из последних мест в мире (Бурдин, 2000).

Огромный потенциал российских лесов, имеющих глобальное экологическое, экономическое и социальное значение, и относящихся в отличие от нефти, газа, угля и минерального сырья к возобновляемым природным ресурсам, используется крайне слабо и не эффективно. Расчетная лесосека, определяющая допустимый размер неистощительного лесопользования осваивается в целом по стране не более чем на 30%. Получаемые государством, как собственником лесов, платежи за пользование лесными ресурсами не покрывают и половины бюджетных средств, выделяемых на охрану лесов и ведение лесного хозяйства.

Структура лесного экспорта из России носит явно выраженный сырьевой характер: необработанная древесина (круглый лес) и пиломатериалы занимают более половины общего объема экспорта и обеспечивают большую часть валютной выручки. Рост объемов экспорта на фоне падения общих объемов лесопромышленного производства и продажа большей части экспортируемых лесоматериалов по низким ценам свидетельствуют о тенденции развития лесного сектора России в качестве сырьевого придатка стран — экспортеров (Страхов и др., 2000).

Государство плохо выполняет одну из важнейших функций собственника лесов — извлечение лесной ренты, которая при огромных масштабах лесных ресурсов должна играть важнейшую роль в укреплении национальной экономики. Рентные платежи до настоящего времени не стали основными источниками лесного дохода, а основная часть лесной ренты присваивается лесопользователями и криминальными структурами.

Основными причинами кризисного состояния лесного сектора России являются отсутствие внятной государственной политики

в отношении лесов, недооценка роли лесных ресурсов и лесного сектора в экономике страны, несовершенство лесного законодательства и его неадекватность рыночным отношениям. Государство как собственник лесных ресурсов, ответственный за их состояние и заинтересованный в максимизации лесного дохода, должно взять на себя решение таких задач, как создание эффективной системы управления лесами, формирование рыночной инфраструктуры по организации рационального лесопользования, регулирование лесных рынков и финансовых потоков в лесном секторе, оказание государственной поддержки лесопромышленной деятельности.

Функции государственного управления лесами, как федеральной собственностью, до недавнего времени выполняла Федеральная служба лесного хозяйства, совмещавшая эти функции с управлением лесным хозяйством, как самостоятельной отраслью материального производства, и непосредственным ведением хозяйственной деятельности в лесах. Это совмещение функций наиболее отчетливо проявлялось в деятельности лесхозов, выступавших одновременно как первичный орган государственного управления лесами и как хозяйствующий субъект, проводящий весь комплекс лесотехнических мероприятий, включая рубки промежуточного пользования лесом.

В условиях жесткого дефицита бюджетных ассигнований, выделяемых на управление лесами, их охрану и воспроизводство, лесхозы были вынуждены заниматься добычей «собственных» средств, главным образом за счет рубок леса под своим же контролем и последующей продажи заготовленной древесины и продуктов ее переработки. Удельный вес собственных средств лесхозов достигал в целом по отрасли 50%, а по отдельным регионам до 70–80% (Исаев, Коровин, 2001). Доля лесного хозяйства в общих объемах производства древесины достигала 17% и превращала его в одного из основных лесозаготовителей.

Следствием монополизма государственных органов лесного хозяйства, совмещающих функций государственного управления лесами с предпринимательской деятельностью, игнорирования ими интересов других лесозаготовителей и низкой доходности лесопользования в стране стало упразднение Рослесхоза и передача его функций Министерству природных ресурсов, а затем Мини-

стерству сельского хозяйства Российской Федерации. Упразднение Рослесхоза и передача его функций указанным министерствам не устранили большинства накопившихся противоречий и недостатков в организации государственного управления лесами, охраны использования и воспроизводства лесных ресурсов.

Актуальной остается проблема усиления государственного регулирования и государственной поддержки деятельности лесопромышленного комплекса. Ликвидация лесопромышленного министерства (комитета), осуществлявшего управление лесозаготовительным производством, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленностью, а также последующая приватизация подавляющего большинства подведомственных ему предприятий привели к разрушению прежней системы управления лесопромышленным комплексом на федеральном и региональном уровнях.

Необходимым условием повышения роли лесного сектора в экономике страны является увеличение объемов лесных пользований и ускоренное развития производств по глубокой переработки древесного сырья. Повышение фактических объемов лесопользования до научно обоснованного уровня является одной из стратегических задач не только лесной промышленности, но и лесного хозяйства.

При наличии больших запасов древесного сырья, трудовых ресурсов и слабой (40–60%) загрузке производственных мощностей наращивание объемов лесозаготовок и глубокой переработки древесины сдерживается низким техническим уровнем производства в большинстве отраслей лесопромышленного комплекса и высоким уровнем износа основных производственных фондов. Средний возраст машин и оборудования в лесопромышленном комплексе достигает 25 лет, а износ большинства из них составляет в целом по отрасли около 70% (Бурдин и др., 2000).

Следствием технической отсталости лесопромышленного производства является невысокое качество лесобумажной продукции, а соответственно и ее слабая конкурентоспособность на зарубежных рынках, низкие (на 30–40% ниже средних мировых) цены на продукцию отечественных производителей. В структуре лесопромышленного производства велик удельный вес продукции первичной обработки древесины. Более 1/3 общей объема производства

лесобумажной продукции составляют необработанная древесина и пиломатериалы.

Необходимым условием конкурентоспособности лесобумажной продукции, улучшения структуры лесопромышленного производства и повышения эффективности лесного экспорта является техническое перевооружение лесопромышленных предприятий, разработка и внедрение новых технологий лесозаготовки, деревообработки, производства древесноволокнистых полуфабрикатов, бумаги, картона. Существенным тормозом в решении этих проблем является дефицит собственных средств, низкая инвестиционная активность и инвестиционная привлекательность большинства лесопромышленных предприятий.

Основными причинами низкой инвестиционной привлекательности являются финансово-экономическая нестабильность работы этих предприятий, сложность получения государственных гарантий для привлечения средств инвесторов, отсутствие эффективных механизмов привлечения иностранных инвестиций.

Из-за недостаточных объемов бюджетных средств за последние годы произошло резкое сокращение объемов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, снижение научно-технического и инновационного задела. Важнейшими направлениями научно-технического прогресса в лесопромышленном комплексе должны являться повышение уровня механизации и автоматизации работ по всех отраслях этого комплекса, внедрение новых прогрессивных технологий, обеспечивающих выпуск конкурентоспособной продукции, восстановление научно-технического потенциала.

К числу актуальных проблем развития лесного сектора следует отнести повышение эффективности лесного экспорта, являющегося основным источником доходов для предприятий лесной промышленности. Отсутствие должной координации деятельности лесозэкспортеров, несогласованность их действий на внешних рынках приводит к ненужной конкуренции между ними и снижению цен на отечественную лесопродукцию. В условиях полной либерализации внешнеэкономической деятельности в части экспорта лесобумажной продукции наблюдается снижение качества экспортируемых материалов, теряются рынки сбыта и падает престиж

российских лесных товаров, значительная часть валюты выручки оседает за рубежом.

Обязательным условием успешного развития лесного сектора является устранение существующих противоречий между лесным хозяйством и лесной промышленностью, развитие интеграционных процессов в сфере лесозаготовительной деятельности, охраны и воспроизводства лесных ресурсов на базе арендных отношений и взаимных интересов в организации устойчивого лесопользования. Необходима эффективная координация научно-технической и социально-экономической политики лесного хозяйства и лесной промышленности, формирование и реализация взаимоувязанных общетраслевых федеральных и региональных программ.

В рамках лесного и земельного законодательства необходимо обеспечить правовую защиту лесов и земель лесного фонда, сохранить особый правовой статус лесных земель и государственную собственность на них, более четко разграничить полномочия Российской Федерации, её субъектов и местных органов власти (органов местного самоуправления) в области управления охраной, использованием и воспроизводством лесных ресурсов.

В рамках гражданского и налогового законодательства необходимо установить ограничения на оборотоспособность (куплю-продажу) лесов и земель лесного фонда, создать необходимые предпосылки для формирования лесного дохода на основе рентных платежей и построения финансовой системы, обеспечивающей сбалансированность интересов всех субъектов лесных отношений. Одновременно с построением новой финансовой системы необходимо решить вопрос о распределении лесного дохода по бюджетным различным уровням, гарантированном выделении средств на охрану и воспроизводство лесных ресурсов.

С учетом мирового опыта и современных тенденций в лесном законодательстве зарубежных стран с рыночной экономикой необходимо создать правовую основу для участия общественности в управлении лесами, выполнения международных обязательств в области сохранения биологического разнообразия, предотвращения глобальных изменений климата и природной среды, устойчивого управления лесами.

Стратегией развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года системными проблемами в развитии лесного комплекса, сдерживающими экономический рост лесопромышленного производства и эффективное использование лесов признаны:

- недостаточная точность оценки лесоресурсного потенциала;
- слабый контроль за использованием лесов и недостаточный объем лесохозяйственных мероприятий, обусловленный низким техническим уровнем и дефицитом кадрового состава;
- недостаточное развитие мощностей по глубокой механической, химической и энергетической переработке древесного сырья.

В качестве основных факторов, обусловивших появление системных проблем в развитии лесного хозяйства, рассматриваются:

- истощение эксплуатационных запасов древесины в зонах расположения действующих лесопромышленных предприятий и путей транспорта;
- недостаточная точность учета лесных ресурсов;
- низкая эффективность государственного лесного контроля на региональном уровне;
- значительные потери лесных ресурсов от пожаров, вредителей и болезней. Ущерб от лесных пожаров, вредных организмов и других неблагоприятных факторов значительно выше общих расходов на охрану, защиту и воспроизводство лесов;
- невысокое качество лесовосстановления;
- низкий технический уровень лесохозяйственных работ;
- слабо развитая инфраструктура в лесах;
- высокий уровень нелегального оборота древесины;
- нарушение биологического разнообразия лесов. В местах интенсивного освоения лесов наблюдается изменение их ресурсного и экологического потенциала, сокращение видового и экосистемного разнообразия, что требует особого внимания в связи с необходимостью выполнения Россией международных обязательств по сохранению биологическо-



го разнообразия, смягчению глобальных изменений климата, требований лесной сертификации.

В качестве основных факторов, обусловивших появление системных проблем в развитии лесопромышленного комплекса, рассматриваются:

- недостаточная емкость внутреннего рынка лесобумажной продукции, обусловленная низким уровнем покупательной способности населения на протяжении 15-ти последних лет;
- недостаток мощностей по глубокой переработке древесины, способных переработать в конкурентоспособную продукцию низкокачественную, листовую и тонкомерную древесину, а также древесные отходы лесозаготовок и деревообработки;
- недостаточная инновационная активность и инвестиционная привлекательность, связанная с недостатком финансовых средств для развития капиталоемких производств по химической переработке древесины с высокими сроками окупаемости, отсутствием развитой транспортной инфраструктуры, непрозрачным рынком лесного сырья.
- использование устаревших технологий, машин и оборудования с высокой долей ручного труда и низкой производительностью. В лесном хозяйстве и лесозаготовительном производстве эксплуатируется физически и морально устаревшая техника и технологии;
- технологическое отставание от мирового уровня, отсутствие внедрения «прорывных» инновационных проектов в лесном комплексе, позволяющих снять структурные ограничения развития отрасли и выйти на производство совершенно новых (по потребительским свойствам) видов лесобумажной продукции, востребованных на внешнем и внутреннем рынках. Темпы технологического обновления в российском лесопромышленном комплексе в несколько раз меньше по сравнению с принятыми в мире стандартами, что является одним из главных препятствий для обеспечения конкурентоспособности отечественных лесобумажных товаров и причиной утраты ими конкурентных преимуществ на мировом рынке;

- отсутствие резервов производственных мощностей по глубокой переработке древесины. К началу 2008 г. в лесном комплексе достигнут практически предельный уровень загрузки мощностей, который в производстве продукции глубокой переработки древесины составляет: в производстве фанеры — 91,4%; производстве древесно-волоконистых плит — 84,5%; по варке целлюлозы — 82,4%; в производстве товарной целлюлозы — 83%, бумаги — 86,4%, картона — 93,5%;
- несовершенная структура производства и экспорта лесобумажной продукции. В 2007 году в структуре валютной выручки от экспорта на долю необработанных круглых лесоматериалов приходилось 31,7% и 25,0% на долю пиломатериалов, являющихся продукцией низких переделов. Из-за недостатка мощностей по глубокой химической переработке древесины по ряду видов целлюлозно-бумажной продукции внутренний рынок все в большей степени заполняется импортной продукцией;
- относительно низкие темпы роста лесопромышленного производства по сравнению с другими отраслями промышленности;
- неадекватность российского лесного машиностроения задачам развития лесного комплекса. К настоящему времени большинство заводов лесного машиностроения прекратило свою производственную деятельность. В результате резко снизились объемы выпуска лесозаготовительной техники и деревообрабатывающего оборудования, выпуск трелевочных тракторов, валочно-пакетирующих и сучкорезных машин снизился в десятки раз;
- слабо развитая дорожно-транспортная инфраструктура лесопользования сдерживает возможности более полного освоения эксплуатационных лесов и снижает экономическую доступность древесных лесных ресурсов. Протяженность лесных дорог в Российской Федерации составляет 1,46 км на одну тыс. га лесных земель, а в странах Западной Европы и Северной Америки — 10–45 км;
- недостаток квалифицированных кадров и низкий уровень оплаты и производительности труда, обусловленные слабым

развитием социального партнерства, низким по сравнению с другими отраслями экономики уровнем оплаты труда работающих, ухудшающейся ситуацией в профессиональной и квалификационной подготовке рабочих кадров, специалистов, возрастающим дефицитом квалифицированных кадров по разным направлениям лесохозяйственной и лесопромышленной деятельности.

## 3. ЦЕЛИ И ПРИОРИТЕТЫ ЛЕСНОЙ ПОЛИТИКИ

### 3.1. РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В РЕГУЛИРОВАНИИ ЛЕСНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Роль государства в лесном секторе экономики заключается в выполнении четырех основных функций: нормотворческой, надзорной, собственника лесов и государственной поддержки лесного комплекса. Первые две функции выполняются государством независимо от форм собственности на леса, и оно выступает как субъект высшего публичного права.

Нормотворческая функция заключается в формировании национальной лесной политики, разработке законодательных и нормативных актов, обеспечивающих ее реализацию. Осуществляя нормотворческую функцию и являясь носителем политической власти, государство распоряжается лесами и лесными землями путем как гражданско-правовых средств, так и административных средств (властных распоряжений).

Надзорная функция сводится к обеспечению соблюдения законодательства во всех лесах страны, независимо от форм собственности на них, и охраны лесов, находящихся в государственной собственности.

Выполнение функции собственника предполагает ведение хозяйства в государственных лесах, распоряжение этими лесами и доходами от их эксплуатации. Выполняя функции собственника, государство выступает как субъект частного права, наравне с другими собственниками лесов. Как собственник лесов государство обеспечивает их сохранность, рациональное использование и воспроизводство лесных ресурсов, устойчивое управление лесами в общественных интересах, используя для этого рыночные механизмы и добиваясь повышения эффективности государственного управления лесами. Как собственник лесов, имеющий право на получение лесной ренты, оно гарантирует финансирование расходов на устойчи-

вое управление лесами и выполнение международных обязательств в области сохранения их биологического разнообразия, предупреждения глобальных изменений климата и природной среды.

Функция государственной поддержки объединяет виды деятельности, обеспечивающие условия для устойчивого управления лесами на длительный период времени (наука, образование, инвентаризация, информационное обеспечение и т.д.) и эффективного использования лесных ресурсов. Государство через все ветви власти стимулирует хозяйствующих субъектов лесного сектора к расширению и более полному и рациональному использованию лесных ресурсов, обеспечивая при этом баланс интересов между всеми участниками лесных отношений, включая и население.

В условиях глобализации мирового лесного рынка, контролируемого продолжающимися объединяться трансконтинентальными компаниями, в т.ч. и в мировом лесном секторе, Россия активно участвует в формировании мировой лесной политики, обеспечивая сохранение национальных интересов и поддержку отечественных производителей лесной продукции.

## 3.2. ПРИНЦИПЫ И ЦЕЛИ ЛЕСНОЙ ПОЛИТИКИ

### 3.2.1. ПРИНЦИПЫ ЛЕСНОЙ ПОЛИТИКИ

Конференцией ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 14 июня 1992 года) принято не имеющее обязательной силы заявление с изложением принципов для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов<sup>1</sup>. Каждое государство в соответствии со своей конституцией и национальным законодательством должно обеспечить реализацию настоящих принципов на надлежащем уровне государственного руководства.

---

<sup>1</sup> Принципы лесоводства. Не имеющее обязательной силы заявление с изложением принципов для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов. Приняты Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 14 июня 1992 года.

В этом заявлении утверждается, что леса с их сложными экологическими процессами необходимы для экономического развития и поддержания всех форм жизни на земле. К числу основополагающих лесных принципов отнесены:

- суверенное и неотъемлемое право использовать, управлять и развивать свои леса в соответствии со своими потребностями в области развития и уровнем социально-экономического развития и на основе национальной политики, согласующейся с целями устойчивого развития и законодательством;
- рациональное использование лесных ресурсов и лесных площадей для удовлетворения социальных, экономических, экологических, культурных и духовных потребностей нынешнего и будущих поколений, принятия надлежащих мер по защите лесов от вредного воздействия загрязнения, включая загрязнение с воздуха, пожары, насекомых вредителей и заболевания, чтобы в полной мере сохранить их многоплановую ценность;
- признание ключевой роли всех видов лесов в деле поддержания экологических процессов и равновесия на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях;
- уважение и укрепление самобытности, культуры и прав коренных народов и их общин, а также других общин и групп населения, проживающих в лесных районах;
- принятие решений по рациональному использованию, сохранению и устойчивому развитию лесных ресурсов, основываясь на комплексной оценке экономической стоимости и неэкономической ценности лесных товаров и услуг, а также экологических издержек и выгод;
- принятие мер по сохранению и увеличению площади лесного покрова и продуктивности лесов на обоснованной с экологической, экономической и социальной точек зрения основе, путем проведения мероприятий по лесовосстановлению, лесовозобновлению и искусственному выращиванию лесов и деревьев на непродуктивных землях, подвергшихся деградации и обезлесению, а также путем рационального использования имеющихся лесных ресурсов;
- осуществление устойчивого и рационального использования лесных ресурсов в соответствии с политикой и приоритетами

в области национального развития и на основе экологически рациональных национальных руководящих принципов, учитывающих соответствующие методологии и критерии, согласованные на международном уровне;

- разработка национальной политики в отношении всех видов лесов с учетом нагрузки и потребностей в отношении лесных экосистем и ресурсов, обусловленных факторами вне рамок лесохозяйственного сектора, и изыскание межсекторальные средства решения проблем, связанных с такой нагрузкой и потребностями;
- активизация деятельности национальных учреждений в области научных исследований, таксации лесов и оценок, в которых, по мере необходимости, учитывались бы биологические, физические, социальные и экономические переменные, а также разработка технологий и их применение в целях устойчивого рационального использования, сохранения и развития лесных ресурсов;
- поощрение учета экологических издержек и выгод при укреплении рыночных сил и механизмов с целью достижения сохранения и устойчивого развития лесных ресурсов;
- осуществление контроля за загрязнителями, особенно за находящимися в воздухе, которые отрицательно сказываются на состоянии лесных экосистем на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях.

Лесное законодательство и нормативные правовые акты, регулирующие лесные отношения в Российской Федерации строятся на следующих основных принципах<sup>2</sup>:

- устойчивого управления лесами, сохранения биологического разнообразия лесов, повышения их потенциала;

---

<sup>2</sup>. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (с изменениями от 13 мая, 22, 23 июля, 25 декабря 2008 г., 14 марта, 17, 24 июля 2009 г.). Принят Государственной Думой 8 ноября 2006 года. Одобрен Советом Федерации 24 ноября 2006 года. Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» (с изменениями от 24 июля 2007 г., 13 мая, 22 июля 2008 г., 14 марта, 8 мая 2009 г.). Принят Государственной Думой 8 ноября 2006 года. Одобрен Советом Федерации 24 ноября 2006 года.

- сохранения средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов в интересах обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду;
- использования лесов с учетом их глобального экологического значения, а также с учетом длительности их выращивания и иных природных свойств лесов;
- обеспечения многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах; воспроизводства лесов, улучшение их качества, а также повышение продуктивности лесов;
- обеспечения охраны и защиты лесов;
- участия граждан, общественных объединений в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на леса при их использовании, охране, защите, воспроизводстве, в установленных законодательством Российской Федерации порядке и формах;
- использования лесов способами, не наносящими вреда окружающей среде и здоровью человека подразделения лесов на виды по целевому назначению и установления категорий защитных лесов в зависимости от выполняемых ими полезных функций;
- недопустимости использования лесов органами государственной власти, органами местного самоуправления;
- платности использования лесов.

Сравнение базовых принципов, рекомендуемых Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, с базовыми принципами регулирования лесных отношений в нашей стране свидетельствует о недостаточном внимании к социально-экономическим и экологическим проблемам национальной лесной политики, ее соответствию международным требованиям и ограничениям.

В последней редакции Лесного кодекса Российской Федерации упразднена норма, обязывающая собственника нести бремя затрат на охрану, защиту, воспроизводство лесов и организацию рационального использования принадлежащих ему объ-



ектов лесных отношений и наделяющая собственника правом на получение дохода от использования лесов. Эта норма присутствовала в предшествующей редакции Лесного кодекса и служила гарантией финансирования расходов на охрану, защиту, воспроизводство лесов, являющихся федеральной собственностью, из средств федерального бюджета, являющегося наиболее надежным источником финансирования, а также позволяла компенсировать расходы на лесное хозяйство за счет лесного дохода.

В условиях перехода к рыночной экономике принципа платности использования лесов недостаточно для обеспечения экономической эффективности лесопользования. Необходим переход на комплексную оценку рыночной стоимости и нерыночной ценности лесных товаров и услуг, а также экологических издержек и выгод. Это особенно важно для защитных и резервных лесов, где возможности заготовки древесины ограничены или полностью отсутствуют, а экологические услуги крайне важны и востребованы. Одним из основных принципов национальной лесной политики должен стать принцип доходности, экономической заинтересованности всех субъектов лесных отношений. Для его реализации потребуются создание эффективного экономического механизма, основанного на рентном и справедливом распределении лесного дохода между участниками лесных отношений.

Составной частью правовой системы Российской Федерации должны быть общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры в области охраны, защиты, использования и воспроизводства лесов. Такая норма присутствовала в прежней редакции Лесного кодекса Российской Федерации и предусматривала применение правил международного договора, если кодексом были установлены иные правила.

В качестве базовых принципов национальной лесной политики могут рассматриваться основные принципы, заложенные в межведомственной «Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года», сформулированные с учетом международных и отечественных лесных принципов:

- соответствия государственной лесной политики и стратегии развития лесного комплекса международным принципам и обязательствам Российской Федерации в области лесных отношений;

- сохранения государственной (федеральной) собственности на леса и земли лесного фонда в качестве доминирующей формы собственности;
- освоения лесов с учетом их целевого назначения;
- разграничения полномочий федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления в области лесных отношений;
- разграничения зон ответственности органов государственной власти Российской Федерации и лесного бизнеса при использовании, охране, защите и воспроизводстве лесов;
- сбалансированности темпов использования и воспроизводства лесных ресурсов;
- обеспечения неубыточности лесного хозяйства на основе платности использования лесов и формирования рыночных механизмов в лесном комплексе;
- адаптации ведения лесного хозяйства к изменениям окружающей среды;
- интеграции лесного хозяйства и лесной промышленности в единый лесной комплекс страны;
- сохранения ресурсно-экологического потенциала лесов, их биологического разнообразия, роли лесов в стабилизации глобального и регионального состояния окружающей природной среды.

### 3.2.2. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ЛЕСНОЙ ПОЛИТИКИ

Цели лесной политики являются общими для многих стран с развитым лесным сектором. Как правило, они включают в себя: сохранение и улучшение здоровья лесных экосистем; обеспечение многообразия пользований, ценностей, продуктов и услуг для настоящего и будущих поколений через устойчивое управление лесами; расширение знаний и информации о лесах; формирование корпоративной инфраструктуры, обеспечивающей возможность эффективной охраны, использования и воспроизводства лесных ресурсов. Эти цели тесно коррелируют с национальными и международными критериями и индикаторами устойчивого управления лесами.

Главными целями национальной лесной политики России на данном этапе ее социально-экономического развития являются:

- обеспечение устойчивого управления лесами, сохранение и повышение их ресурсно-экологического потенциала;
- повышение вклада лесов в социально-экономическое развитие страны, обеспечение экологической безопасности и стабильное удовлетворение общественных потребностей в ресурсах и услугах леса.

Для достижения поставленных целей необходимо решить следующие задачи:

- формирование и принятие на государственном уровне внятной лесной политики, отвечающей интересам государства, бизнеса и общества;
- совершенствование лесного законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, как основы нормативной базы лесной политики;
- совершенствование организационной и функциональной структуры государственного управления лесами;
- совершенствование системы лесного планирования на федеральном, региональном и местном уровнях;
- создание системы лесного планирования на федеральном, региональном и местном уровнях;
- совершенствование информационного обеспечения планирования и управления лесами, методов инвентаризации и мониторинга лесов;
- обеспечение интенсификации и эффективного использования лесов на инновационной основе;
- обеспечение ведения лесного хозяйства на условиях, отвечающих современным экологическим и социально-экономическим требованиям охраны, защиты лесов и воспроизводства лесов;
- развитие рыночных экономических механизмов использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов;
- развитие материально-технической базы лесного хозяйства;

- совершенствование и развитие государственного лесного контроля и надзора;
- научно-инновационное развитие и кадровое обеспечение лесного хозяйства и лесной промышленности;
- повышение уровня глубокой химической, механической и энергетической переработки древесного сырья;
- совершенствование структуры и рост объемов лесопромышленного производства;
- оптимизация экологической нагрузки на окружающую среду.

В политической сфере обеспечивается объединение усилий государственных органов власти, населения и общественных организаций в достижении главных целей национальной лесной политики и создаются условия для участия общественности в реализации лесной политики. В экономической сфере реализуются экономические интересы основных субъектов лесных отношений: государства — собственника лесов, органов управления лесами и лесопользователей. В социальной сфере реализуются цели, обеспечивающие высокий уровень жизнеобеспечения населения страны, расширение занятости работников и обеспечение их социальных гарантий. В экологической сфере достигаются цели, связанные с сохранением и улучшением природной среды и биологического разнообразия лесных и смежных экосистем, а также обеспечением неистощительности лесопользования.

### **3.2.3. ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЛЕСНОЙ ПОЛИТИКИ**

Стратегические приоритеты лесной политики являются специфическими для каждой страны и зависят от целого ряда факторов, таких как состояние лесов, их ресурсный и экологический потенциал, уровень экономического развития страны. Выбор приоритетов осуществляется в рамках традиционных видов деятельности, таких как охрана и защита лесов, многоцелевое лесопользование, воспроизводство лесных ресурсов, производство лесоматериалов и торговля ими, с учетом научных и технологических достижений. Одним из очевидных приоритетов лесной политики должно являться повышение роли лесов и вклада лесного сектора в экономическое развитие страны.

К приоритетным направлениями лесной политики Российской Федерации следует отнести:

- повышение правового статуса лесов, перевод их в категорию недвижимого имущества, исключающего заключение сделок по земле без учета произрастающих на ней лесов;
- совершенствование структуры органов государственного управления лесами, четкое разграничение функций государственного управления ведением хозяйственной деятельности, привлечение общественности к управлению лесами;
- формирование экономического механизма лесопользования, обеспечивающего повышение его доходности и гарантированное выделение средств на охрану и воспроизводство лесных ресурсов;
- усиление охраны и защиты лесов, переход к стратегии управления лесными пожарами и интегрированному контролю эпизоотий вредных насекомых и болезней;
- увеличение объемов, повышение полноты и комплексности использования лесных ресурсов, качества и культуры лесопользования;
- обеспечение сбалансированности темпов использования и воспроизводства лесных ресурсов, расширения плантационного лесовыращивания, максимальное использование естественных воспроизводящих способностей леса;
- создание национальной системы сертификации лесной продукции, подтверждающей ее соответствие международным критериям и индикаторам устойчивого управления лесами;
- усиление роли государства в регулировании лесопромышленной деятельности, усиление государственной поддержки лесопромышленного производства;
- устранение существующих противоречий между лесным хозяйством и лесной промышленностью, развитие интеграционных процессов в сфере лесозаготовительной деятельности, охраны и воспроизводства лесных ресурсов;
- совершенствование структуры лесопромышленного производства в направлении увеличения доли глубокой переработки заготавливаемой древесины;

- техническое перевооружение лесной промышленности, разработка и внедрение новых технологий, обеспечивающих выпуск экологически приемлемой и конкурентоспособной продукции;
- упорядочение внешнеэкономической деятельности лесного сектора, ориентация на экспорт продуктов глубокой переработки древесины, сокращение доли не обработанного круглого леса в составе лесного экспорта;
- сохранение научно-технического потенциала лесного сектора, осуществление государственной поддержки научных исследований в сфере охраны, использования и воспроизводства лесов;
- выполнение международных обязательств в области сохранения биологического разнообразия, предотвращения глобальных изменений климата и природной сферы, устойчивого управления лесами;
- совершенствование правовой защиты, социальных гарантий и экономических условий для работников лесного сектора;
- создание конкурентной среды в лесопользовании с учетом многообразных интересов и возможностей пользователей лесными ресурсами в малолесных районах и нарушенных лесных территориях.

## 4. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЛЕСНОЙ ПОЛИТИКИ

### 4.1. ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО ЛЕСНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Принципиальными недостатками имеющегося правового обеспечения является нестабильность лесного законодательства и его несоответствие условиям рыночной экономики. За последние пятнадцать лет принимается уже третья редакция Лесного кодекса Российской Федерации. В каждую из принятых редакций вносилось большое количество дополнений и изменений, имеющих принципиальный характер. В лесном законодательстве переходного периода на найдены удовлетворительные решения по ряду принципиальных вопросов, связанных с правами собственности на леса, разграничением полномочий между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями, разграничением функций государственного управления лесами и управлением хозяйственной деятельностью, источниками и механизмом финансирования лесного хозяйства.

Концепция последней редакции Лесного кодекса Российской Федерации была ориентирована на решение двух основных задач: демонополизацию государственной собственности на леса и земли лесного фонда и передачу функций государственного управления лесами их будущим собственникам. Основанием для постановки первой задачи явилось ложное представление о том, что частная собственность является наилучшей формой собственности на леса, а для постановки второй задачи — иллюзии, что рыночные методы управления решат все проблемы управления лесами и успешно заменят государственное регулирование. Несостоятельность подобных представлений убедительно демонстрирует отечественный и зарубежный опыт регулирования лесных отношений, доказавший,

что качество управления не определяется формой собственности на леса и, что рыночные методы управления не могут охватывать экологические функции лесов и часть их ресурсных функций, не имеющих рыночной стоимости.

К категории возможных для эксплуатации отнесено менее половины всех лесов Российской Федерации, большинство из которых растет слишком медленно, чтобы быть привлекательными для частных инвестиций. При ежегодном приросте древостоев по биомассе 1–3% и приросте по стоимости 1–5%, большинство частных инвесторов предпочтут заняться хозяйственной деятельностью, ориентированной на вырубку наиболее доступных и ценных лесных массивов, реинвестируя доходы в другие отрасли с более высокой нормой прибыли.

Главной целью ведения лесного хозяйства в лесах, не отнесенных к категории возможных для эксплуатации, является поддержание их средозащитных и средообразующих функций и обеспечение социальных услуг, остающихся вне сферы рыночных отношений. Эти важные нерыночные продукты и ценности необходимы на индивидуальном, местном, национальном и глобальном уровнях, но они приносят крайне мало (или не приносят совсем) прибыли частным собственникам. Государство должно учитывать общественные интересы в использовании лесных ресурсов и обеспечивать ведение хозяйственной деятельности в этих лесах, представляющих высокую экологическую ценность и источник биологического разнообразия.

Государственная собственность на леса признается наилучшим образом отвечающей национальным экономическим, экологическим и социальным интересам развитых стран. Национальная политика этих стран направлена на сохранение лесных земель в государственной собственности и максимальное ограничение возможности их отчуждения. Государственное регулирование лесных отношений в лесах всех форм собственности возлагается на специально созданные лесные службы. Демонополизация государственной собственности на леса не должна являться самоцелью и может осуществляться по мере готовности нашего общества к проведению подобных преобразований, создания необходимых для этого институциональных и финансовых механизмов.



Несостоятельность концепции, заложенной в основу последней редакции Лесного кодекса Российской Федерации, привела к наличию целого ряда принципиальных недостатков, исключающих возможность эффективного управления лесами и повышения вклада лесного сектора в социально-экономическое развитие страны. К числу наиболее существенных недостатков действующего лесного кодекса относятся.

1. Подмена лесного законодательства земельным законодательством.

Лесное и земельное законодательство выступают в российской правовой системе в качестве самостоятельных отраслей законодательства. Вопреки этому, приоритетное значение для определения правового режима лесов имеют не сами леса, а земли, на которых они произрастают. Формы собственности на леса подменяются формами собственности на земельные участки. «Лесной участок» определяется как земельный участок с определенными лесоустройством и границами, что напрямую относит его к сфере действия земельного законодательства. Это приводит к ограничению сферы действия лесного законодательства, замене его земельным законодательством, в соответствии с которым определяются и формы собственности на лесные участки в составе земель других категорий. Из Лесного кодекса исключено понятие «лесные земли», а перевод лесных участков и земель лесного фонда в земли иных категорий, в том числе включенных в гражданский оборот, регулируется земельным законодательством. Это очень опасный прецедент, открывающий возможности приватизации лесов без введения частной собственности на них, путем изменения целевого назначения занятых лесами земель.

2. Отнесение лесов к категории движимого имущества.

Впервые в отечественной и мировой практике леса с их уникальной экологической и социально-экономической значимостью признаются движимой составной частью земли и не рассматриваются в качестве самостоятельного объекта имущественных отношений. Отношения, связанные с оборотом лесных участков, переводом лесных участков и земель лесного фонда в земли иных категорий, в том числе и включенных в гражданский оборот исключены из сферы действия лесного законодательства. На них рас-

пространены общие принципы и положения гражданского кодекса (ГК РФ), регулирующие сделки со всеми объектами недвижимости, и нормы земельного законодательства, устанавливающие порядок использования и охраны земель лесного фонда. Тем самым создана возможность заключения сделок по земле без учета произрастающих на ней лесов и приватизации лесов без введения частной собственности на них путем изменения целевого назначения занятых лесами земель.

### 3. Отсутствие разграничения лесов по формам собственности.

Лесным кодексом Российской Федерации установлено исключительное право федеральной собственности на лесные участки в составе земель лесного фонда. Формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий определяются в соответствии с земельным законодательством. В Лесном кодексе Российской Федерации не проведено разграничения прав собственности на земли лесного фонда между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, не содержатся ссылки на нормы законодательства, которые могли бы быть основой такого разграничения. Поэтому вопросы распределения полномочий между указанными субъектами права практически не имеют под собой правовой основы.

### 4. Разграничение полномочий, неадекватное формам собственности на леса.

В перечне полномочий органов государственной власти Российской Федерации отсутствуют владение, пользование и распоряжение лесными участками, находящимися в федеральной собственности. Такими полномочиями наделяются органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в отношении лесных участков, находящихся в их собственности. При этом площадь лесов, принадлежащих субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, не превышает одного процента (!) общей площади лесного фонда. Распоряжение лесными участками, государственная собственность на которые не разграничена, возлагается на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления и должно осуществляться в соответствии не с лесным, а земельным законодательством.

5. Разрушение существовавшей системы государственного управления лесами.

Лесхозы, как низовое звено системы государственного управления лесами, преобразованы в другие организационно-правовые формы. Новая организационная структура низового звена управления лесами в законопроекте не прописана, а упоминаемые в нем лесничества не имеют соответствующего правового статуса. На федеральные органы исполнительной власти возлагается осуществление нормативных и надзорных функций, а функции государственного управления передаются органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В Лесном кодексе отсутствует упоминание о государственной лесной службе, осуществлявшей функции управления лесами России на протяжении двух последних веков. Результатом подобной реорганизации стало не укрепление низового звена и усиление вертикали управления лесами, а потеря управляемости и невозможность реализации принципов устойчивого управления лесами.

6. Упразднение государственной лесной охраны.

В Лесном кодексе отсутствует упоминание о лесной охране, существовавшей в России более 200 лет. До последнего времени охрана лесов в России осуществлялась работниками государственной лесной охраны, численность которых достигала 70 тысяч человек. Новым Лесным кодексом полномочия по охране лесов переданы региональным администрациям. Общая численность лиц, наделенных правами лесной охраны, в настоящее время составляет около 12 тысяч человек, но система их работы только формируется.

7. Замена разрешительного порядка лесопользования заявительным порядком.

Из Лесного кодекса исключена система разрешительных документов на лесные пользования, таких как лесорубочный билет, ордер, лесной билет. Вместо разрешительного вводится заявительный порядок осуществления лесных пользований (лесная декларация). Отсутствие лесорубочных билетов и ордеров означает, что у лесопользователей не будет никаких документов, кроме лесной декларации и плана освоения лесов, подтверждающих законность заготовки древесины, ее вывозки и поставки потребителям. Отсутствие документов строгой отчетности, под-

тверждающих законность заготовки, перевозки и продажи древесины открывает неограниченные возможности для проведения нелегальных рубок, уже достигших опасных масштабов. Замена разрешительного порядка лесопользования декларативным, заявительным порядком пользования лесом, безусловно, упрощает доступ к лесным ресурсам, но исключает возможность строгого контроля происхождения древесины, необходимого для эффективной борьбы с ее нелегальным оборотом.

8. Разрушение организационной и функциональной структуры лесоустройства.

Отменен сложившийся порядок проведения лесоустройства государственными лесоустроительными организациями и выполнения его по единой системе в порядке, устанавливаемом федеральным органом власти. Это привело к разрушению сложившейся системы инвентаризации лесов, ухудшению информационного обеспечения государственного управления лесами. Устройство лесов (лесоустройство), лежащее в основе планирования и государственного управления лесным хозяйством, возлагается на арендаторов и других лесопользователей и не финансируется государством.

9. Введение дополнительных ограничений на пребывание граждан в лесах.

Допускается возможность ограничения прав граждан на пребывание в лесах в целях обеспечения их безопасности при выполнении работ. Такого рода ограничения могут вводиться чиновниками на любой срок и на любой территории, где ведутся какие-либо работы, что представляется совершенно необоснованным и недопустимым.

10. Игнорирование норм международного права и международных обязательств по лесам.

В Лесном кодексе отсутствуют ссылки на нормы международного права, что недопустимо в условиях глобализации и расширения международного сотрудничества. Введенные в Лесной кодекс термины и определения не соответствуют основным понятиям, принятым в ФАО, Конвенциях ООН, международных соглашениях. Это касается таких основополагающих понятий, как лес, лесной участок, лесное хозяйство и другие. Необходимо унифицировать используемые термины и определения, включить в Лесной кодекс

правовые нормы, обеспечивающие выполнение обязательств Российской Федерации по лесам, принятых в рамках Киотского протокола и других международных соглашений.

Таким образом, в действующем кодексе Лесном кодексе РФ, нарушен принцип преемственности в лесном законодательстве, а ряд содержащихся в нем новаций несут реальную угрозу лесам, экологии и экономике страны. Лесное законодательство подменено земельным законодательством и леса переведены в категорию движимого имущества, включение которого в гражданский оборот может осуществляться и без введения частной собственности на леса. Остаются нерешенными вопросы собственности на леса, структуры государственного управления лесами, организации лесоустройства, ведения лесного хозяйства в не эксплуатационных лесах.

Федеральные органы государственной власти Российской Федерации не наделены полномочиями владения, пользования и распоряжения лесами, находящимися в федеральной собственности. Сложившаяся структура органов государственного управления лесами разрушена, а новая структура не прописана. Игнорируются нормы международного права и международные обязательства Российской Федерации по лесам.

Реформирование лесного хозяйства и всего лесного сектора России требует существенных изменений действующего законодательства, устранения противоречий между лесным и земельным кодексом, федеральными и региональными нормативными актами в области регулирования лесных отношений. Эти изменения должны быть направлены на усиление правовой защиты лесов, сохранение особого правового статуса лесных земель, четкое разграничение полномочий Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в области охраны использования и воспроизводства лесных ресурсов.

Лес как самостоятельный объект правового регулирования, тесно связанный с землей, должен быть недвижимым имуществом и определять режим использования земель, на которых он произрастает. Виды лесопользования, оказывающие существенное влияние на состояние лесов, должны осуществляться только с разрешения специально уполномоченного органа государственного управления лесами. Лесоустройство и государственная инвентаризация

лесов, должны проводиться в интересах государства, по заказам государственных органов исполнительной власти, за счет средств государственного бюджета и под контролем государства.

## 4.2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ЛЕСНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Проведение национальной лесной политики должно базироваться на развитом правовом обеспечении, соответствующем основному содержанию и смыслу этой политики. Формирование нормативно-правовой базы национальной лесной политики должно осуществляться путем совершенствования лесного законодательства и разработки необходимых подзаконных нормативных актов. Лесное законодательство должно адаптироваться к лесной политике государства, а не лесная политика подстраиваться под действующее лесное законодательство.

Законодательная реализация национальной лесной политики должна обеспечиваться путем внесения необходимых изменений и дополнений в действующее лесное, земельное, налоговое законодательство, а также путем гармонизации федерального и региональных лесных кодексов. Прежде всего, это касается вопросов собственности на леса и земли лесного фонда, разграничения компетенции Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в области государственного управления охраной, использованием и воспроизводством лесных ресурсов, формирования и распределения платежей за лесные пользования, на основе рентного подхода, системы финансирования лесного хозяйства и экологизации налоговой политики.

Государство, осуществляющее законодательную функцию и являясь носителем политической власти, может распоряжаться лесами и землями лесного фонда путем как гражданско-правовых средств, так и административных средств (властных распоряжений). Как собственник лесов, имеющий право на получение лесной ренты, оно в состоянии гарантировать финансирование расходов на устойчивое управление лесами и выполнение международных обязательств в области сохранения их биологи-

ческого разнообразия, предупреждения глобальных изменений климата и природной среды.

Развитие правового обеспечения устойчивого управления лесами должно быть направлено на решение наиболее актуальных проблем лесного законодательства, его гармонизацию с нормами международного права. К числу наиболее актуальных направлений развития правового обеспечения следует отнести:

- повышение правового статуса лесов, как особого объекта недвижимого имущества, тесно связанного с землей и определяющего режим использования земель, на которых они произрастают;
- усиление правовой защиты лесов, как возобновляемого природного ресурса и важнейшего компонента биосферы, имеющего глобальное экологическое и социально-экономическое значение;
- развитие форм собственности на леса;
- децентрализацию государственного управления лесами и повышение роли общественности в управлении лесами;
- адаптацию лесного законодательства к условиям рыночной экономики, — переход на экономические методы управления и рыночные механизмы использования лесов и воспроизводства лесных ресурсов;
- повышение правового статуса и расширение функций лесоустройства, как основы кадастрового учета лесов, ведения лесного реестра и лесного планирования и лесоуправления;
- создание условий для эффективной борьбы с нелегальными рубками и другими лесонарушениями на основе системы учета и контроля заготовленной, приобретенной и переработанной древесины;
- совершенствование порядка осуществления государственного надзора в лесах;
- переход к стратегии управления лесными пожарами;
- совершенствование порядка ведения хозяйственной деятельности в лесах.

Для сохранения лесного законодательства в качестве самостоятельной отрасли российской правовой системы необходимо обеспечить регулирование лесных отношений в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в рамках лесного, а не земельного законодательства. При этом в лесном законодательстве должен быть закреплён принцип регулирования режимов использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в соответствии с целевым назначением самих лесов, а не целевым назначением земель, на которых они произрастают. Должны быть исключены отсылки к нормативным правовым актам земельного законодательства по таким важным проблемам, как формы собственности на леса, основания и порядок передачи лесов в иные формы собственности.

Для усиления правовой защиты лесов, как возобновляемого природного ресурса и важнейшего компонента биосферы, необходимо введение четких ограничений на гражданский оборот лесов и земель лесного фонда, запрета на перевод земель лесного фонда в защитных лесах в земли других категорий для всех нужд, кроме государственных.

Права собственности являются фундаментом рыночной экономики и основным стержнем государственного регулирования процессов использования и воспроизводства лесных ресурсов. Лес, как достояние народа и часть национального богатства, важный элемент экологической безопасности представляет особый вид собственности. Многостороннее: социальное, экономическое, экологическое, культурно-историческое значение лесов обуславливает необходимость сохранения в качестве доминирующей государственной собственности на леса, введения правовых норм, требующих от собственников обеспечения социальных и средоохранительных функций лесов, соблюдения принципа неистощительности лесопользования, ответственности за охрану лесов, их защиту от вредителей и болезней.

В Лесном кодексе Российской Федерации, как основном кодифицированном лесном законе, должны быть определены юридические критерии, по которым возможно подразделение лесов на объекты федеральной государственной собственности, государственной собственности субъектов РФ, муниципальной и иных



форм собственности. Вопрос о разграничении лесов и лесных земель на федеральные, субъектов РФ, муниципальные и прочие может решаться только после разработки и принятия законодательных актов, регулирующих отношения в области охраны, использования и воспроизводства лесов каждой из указанных форм собственности.

Титульным собственником доминирующей части земель лесного фонда Российской Федерации в обозримом будущем должно оставаться государство. Находящиеся в государственной собственности лесные ресурсы должны быть открыты для коммерческого использования рыночными субъектами, которые могут обеспечить максимальный экономический эффект от эксплуатации этих ресурсов. Механизм эффективного использования лесных ресурсов, безусловно, должен быть рыночным, но базироваться не на свободной купле-продаже лесов и земель лесного фонда, а на сдаче в аренду лесов, остающихся в собственности государства.

Рыночные механизмы в чистом виде не обеспечивают решение стратегических задач организации рационального использования и охраны природных ресурсов. Лесное хозяйство с его специфическими особенностями относится к числу отраслей, наиболее остро ощущающих несовершенство рыночной экономики, ориентированной, прежде всего, на решение сиюминутных задач. Экологические и социальные функции леса, являющиеся главной целью ведения лесного хозяйства на большей части лесного фонда, до настоящего времени остаются вне сферы рыночных отношений. Необходимым условием эффективного функционирования лесного хозяйства является не только четкое определение форм собственности на леса и земли лесного фонда, но и прав на способы и результаты их использования как объекта хозяйствования.

Вместо делегирования отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений органам государственной власти субъектов Российской Федерации лесное законодательство должно содержать четкое распределение полномочий в области регулирования лесных отношений между Федеральным органом государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Баланс интересов в управлении лесами и получении лесного дохо-

да должен основываться не на распределении полномочий, как это сделано в действующем лесном законодательстве, а на разграничении лесов по формам собственности.

Лесоустройство, как и землеустройство, должно иметь особый правовой статус. Устройство лесов, являющихся государственной (федеральной) собственностью, должно проводиться на плановой основе, по заказам органов государственной власти, под контролем государства, за счет средств бюджетной системы Российской Федерации. Как и землеустройство, проведение лесоустройства должно регулироваться специальным федеральным законом. До полного охвата государственной инвентаризацией всех лесов страны сохраняется прежняя система ведения их государственных учетов.

Важным направлением развития лесного законодательства является совершенствование организации многоцелевого лесопользования и аренды лесов. К числу ключевых проблем арендных отношений относятся:

- 1) порядок сдачи лесов в аренду;
- 2) сроки действий договоров аренды;
- 3) масштабы сдаваемых в аренду участков лесного фонда;
- 4) учет экологических ценностей и интересов местного населения;
- 5) лесные платежи и лесной доход;
- 6) стимулы для повышения качества ведения лесного хозяйства и лесопользования;
- 7) инспектирование, контроль и аудит деятельности арендаторов.

Процесс предоставления лесов в аренду предпочтительно начинать по инициативе правительства или государственного органа, отвечающего за управление лесными землями, а не претендентов на получение лесов в аренду. Информация о сдаваемых в аренду участках и приглашение к подаче заявлений об участии в торгах (аукционах) должны публиковаться после определения передаваемой в аренду территории, конкретных условий договора аренды, прав и обязанностей сторон. В документации по подаче заявлений должны излагаться условия предварительного отбора участников торгов и аукционов.

Критерии предварительного отбора претендентов, в зависимости от масштабов, сроков и условий аренды, могут включать в себя: наличие лицензий в том направлении деятельности, для которой леса предоставляются в пользование или хозяйственное управление; наличие производственных мощностей по заготовке и глубокой переработке древесины; другие требования, связанные с возможностями и компетентностью претендента. Уполномоченный орган исполнительной власти по управлению лесным фондом на основе полученных материалов должен производить отбор претендентов и предоставлять им право изучить предлагаемую территорию и имеющиеся материалы лесоинвентаризации.

Согласно зарубежной практике наибольшую заинтересованность в эффективном использовании лесных ресурсов и устойчивом ведении лесного хозяйства обеспечивают, как правило, среднесрочные (10–25 лет) договора аренды, подлежащие периодическому (через 5–10 лет) продлению при условии выполнения предусмотренных договором требований. Продление договоров аренды является мощным стимулом для снижения негативных воздействий лесозаготовок и выполнения договорных обязательств. Площадь, передаваемая в аренду лесных участков, не должна существенно превышать реальные потребности арендаторов и не создавать условий для расточительного использования лесных ресурсов.

Лесные и арендные платежи должны гарантировать воспроизводство используемых лесных ресурсов и давать государству как собственнику лесов чистый доход. Платежи на воспроизводство лесных ресурсов должны определяться нормативным путем и направляться арендаторам/лесопользователям, на которых возлагается ведение лесного хозяйства или местным органам управления лесами, заключающим договора с подрядными организациями, на выполнение лесохозяйственных работ. Чистый доход (лесная рента) должен отчисляться в бюджет государства и распределяться между бюджетами различных уровней по законодательному соглашению между ними. За счет этих отчислений должны финансироваться затраты на содержание органов управления лесами, их научное и информационное обеспечение, охрану и защиту лесов, государственную поддержку лесного сектора. Все эти моменты должны быть отражены в Лесном кодексе, а не в отсылочных нормах к бюджетному кодексу и другим законодательным актам.

## 5. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ

### 5.1. ПРИНЦИПЫ УСТОЙЧИВОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ

Будучи собственником лесных ресурсов, ответственным за их состояние и заинтересованным в максимизации лесного дохода, государство должно взять на себя решение задач, направленных на создание эффективной системы управления лесами, организации рационального многоцелевого лесопользования, оказание государственной поддержки лесохозяйственной и лесопромышленной деятельности. Управление лесами, сложным биологическим объектом с огромными характерными временами процессов воспроизводства лесных ресурсов, требует глубоких знаний и должно осуществляться лесными специалистами, знающими основные законы жизни лесами. Для каждой страны система управления лесами — результат длительного развития взаимоотношений между лесным хозяйством, лесной промышленностью и другими секторами, а также изменения взглядов на природопользование в обществе.

Под устойчивым управлением лесами понимаются целенаправленные, долговременные, экономически оправданные взаимоотношения человека и лесных экосистем. Устойчивое управление лесами базируется на признании триединства экологической, экономической и социальной значимости лесов, приоритетности законов природы по отношению к законам экономического развития и необходимости сохранения ресурсного и биосферного значения лесов для настоящего и будущих поколений людей.

Экологическая значимость лесов рассматривается с точки зрения их вклада в глобальные циклы вещества и энергии, регулирование стока вод, газового состава атмосферы, почвообразовательного процесса. Экономическая значимость лесов учитывается с точки зрения их вклада в экономику, обеспечение потребности в лесной

продукции — древесине и продуктах ее переработки, второстепенных ресурсах и побочных пользованиях, рекреационной ценности.

Концепция устойчивого управления базируется на экосистемном подходе и принципах непрерывности и неистощимости многоцелевого пользования лесом, поддержания полного спектра экономических и социальных функций лесов. Она подразумевает управление лесами и их использование таким образом и такими темпами, которые сохраняют их разнообразие, продуктивность, воспроизводственную способность, жизнеспособность и потенциал выполнения ими — в настоящем и в будущем — соответствующих экологических, экономических и социальных функций на местном, национальном и глобальном уровнях и не причиняют вреда другим экосистемам.

В рамках международного переговорного процесса (Монреальский процесс) при активном участии Российской Федерации, выработана система критериев и индикаторов устойчивого управления бореальными лесами и лесами умеренной зоны<sup>3</sup>. Критерии отражают основные принципы устойчивого управления, а индикаторы включают в себя количественные показатели важнейших свойств критериев, обеспечивающие объективную оценку эффективности процессов управления.

Необходимым условием обеспечения устойчивого управления лесами является адаптация выработанных международных и национальных критериев и индикаторов к региональному и локальному уровням управления<sup>4</sup>. Указанная проблема решается в процессе разработки национальных и региональных стандартов устойчивого управления лесами, как основы добровольной лесной сертификации.

Система критериев устойчивого управления бореальными лесами и лесами умеренной зоны включает в себя:

- 1) сохранение биологического разнообразия на экосистемном, видовом и генетическом уровнях;
- 2) поддержание продукционной способности лесных экосистем;

---

<sup>3</sup> Criteria and Indicators for the conservation and sustainable management of temperate and boreal forests. © 1998 — 2004. Montréal Process Working Group. См. [http://www.rinya.maff.go.jp/mpci/rep-pub/1999/ci\\_e.html](http://www.rinya.maff.go.jp/mpci/rep-pub/1999/ci_e.html).

<sup>4</sup> Критерии и индикаторы устойчивого управления лесами Российской Федерации. Приказ Рослесхоза от 5 февраля 1998 г. № 21.

- 3) поддержание жизнеспособности лесных экосистем в условиях негативных антропогенных и природных воздействий;
- 4) сохранение почвозащитных, водорегулирующих и других средозащитных функций лесов;
- 5) поддержание вклада лесов в глобальный экологический (углеродный) цикл;
- 6) поддержание и расширение множественных социально-экономических выгод для удовлетворения общественных нужд;
- 7) юридические, организационные и экономические рамки для сохранения и устойчивого управления лесами.

Устойчивое управление по существу является адаптивным управлением, поскольку экологические, экономические и социальные условия (состояния) постоянно изменяются. Под устойчивостью следует понимать траекторию (движение), которая может иметь диапазон приемлемых результатов, также как диапазон стратегий, чтобы достичь этих результатов. Адаптивное управление лесами — это подход к управлению, когда действия планируются и выполняются, а результаты выполняемых действий контролируются с целью корректировки будущих планов и стратегий, повышения эффективность управления.

Необходимым условием практической реализации адаптивного управления лесами является наличие развитой организационной структуры, наделенной достаточными полномочиями и несущей ответственность за состояние лесов, охрану, использование в и воспроизводство лесных ресурсов. Такими структурами в большинстве стран с развитым лесным сектором, являются государственные лесные службы.

Устойчивое управление лесами неразрывно связано с созданием и ведением национальной информационной системы о лесах и динамических процессах в лесных экосистемах. Существенное варьирование изученности лесов по регионам страны обуславливает необходимость уточнения параметров ресурсной базы, введения ее в состав показателей, характеризующий не только сырьевой, но и экологический потенциал лесных экосистем, биологическое разнообразие и здоровье лесов. Решение этой задачи связано с

совершенствованием методов лесоустройства и инвентаризации лесов, критериев и индикаторов устойчивости лесных экосистем, разработкой научных основ долгосрочного прогнозирования динамики лесного фонда и оценки максимально допустимых размеров неистощительного лесопользования.

Получение необходимой информации о лесах, расположенных в малоосвоенных и труднодоступных районах Сибири и Дальнего Востока, и крупномасштабных динамических процессах в этих лесах невозможно без широкого использования современных средств и методов дистанционного зондирования, организации аэрокосмического мониторинга этих лесов.

Совершенствование методов долгосрочного прогнозирования естественной и антропогенной динамики лесов при различных стратегиях управления лесными ресурсами, оценки природно-ресурсного потенциала лесных экосистем с учетом глобальных изменений природной среды и климата также связано с изучением протекающих в лесах динамических процессов. Прежде всего, это относится к изучению процессов разрушения и гибели лесных экосистем Сибири и Дальнего Востока от лесных пожаров, вредных насекомых и болезней леса, анализу лесообразовательных процессов на вырубках и других категориях не покрытых лесом земель, а также процессов естественной сукцессий насаждений основных лесообразующих пород. Учет влияния указанных процессов в лесных экосистемах на состояние и динамику лесного фонда необходим для существенного повышения точности и надежности оценки параметров ресурсной базы и экологического потенциала лесов.

Устойчивое управление подразумевает принятие мер по сохранению биоразнообразия, направленных на сохранение и восстановление разнообразия и устойчивости лесов и достаточных для поддержания способности лесных систем к саморегуляции и компенсации последствий в результате природных катаклизмов и антропогенной деятельности. Они включают:

- сохранение естественных малонарушенных (девственных) лесных экосистем и восстановление лесных ландшафтов;
- внедрение в практику лесопользования современных методов сохранения биологического разнообразия (предотвращение нелегальных рубок редких и ценных видов деревьев,

снижение риска воздействия на леса промышленных и энергетических объектов, реабилитацию загрязненных лесных территорий и иные меры);

- совершенствование методов контроля за сохранением биоразнообразия.

Значительная роль в решении проблемы устойчивого управления лесами отводится созданию системы лесной сертификации, как одного из наиболее эффективных инструментов по обеспечению на локальном уровне таких условий лесопользования, при которых извлечение лесных ресурсов не приводит к негативным последствиям для лесных экосистем.

Важнейшим условием создания и внедрения системы лесной сертификации является наличие достаточно полной и обновленной в соответствии с современными требованиями нормативной базы по ведению лесного хозяйства и осуществлению лесопользования как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Проблемы устойчивого управления лесами настолько сложны и взаимосвязаны, что могут быть решены только на основе системного подхода в рамках национальной лесной политики, формирование которой является одной из важнейших государственных задач. Разработка и реализация лесной политики требует консолидации усилий всех субъектов лесных отношений, включая органы исполнительной и законодательной власти, специально уполномоченные государственные органы управления лесами, хозяйствующие органы лесного сектора и само общество, предъявляющее требования к качеству природной среды и к использованию лесов в интересах настоящего и будущих поколений (Национальная лесная политика России, 2002).

В условиях перехода к рыночной экономике устойчивое управление лесами России выдвигает особые требования к стилю и методу ведения лесного хозяйства. Трансформация социально-экономических функций леса в сторону их экологической значимости ставит перед органами управления лесами необходимость решения таких задач, как сохранение биологического разнообразия, регулирование локального, регионального и глобального климата, повышение почвозащитных и водоохраных функций лесов, развитие системы особо охраняемых лесных территорий. Для дости-



жений этих целей требуются меры государственного регулирования с учетом интересов всего общества, заинтересованного в сохранении лесов как экологического каркаса территории и источника разнообразных возобновляемых ресурсов.

Мировой опыт показывает, что процветание лесного хозяйства зависит от эффективности лесопромышленного комплекса. Поэтому в современной экономической ситуации устойчивое управление лесами России невозможно без соответствующих изменений в лесозаготовительной и лесоперерабатывающей отраслях. На практике это требует от лесного хозяйства создания действенной системы рационального лесопользования, обеспечивающего долгосрочные экономические интересы пользователей лесом через аренду или другие формы взаимодействия.

В итоговом заявлении XII Всемирного лесного конгресса содержатся рамочные условия политики и организационных основ управления, включающие разработку и принятие законодательной базы в отношении устойчивого лесопользования, разработку лесной политики и осуществление программ по уменьшению масштабов обезлесения и деградации лесов в соответствии и во взаимодействии со стратегиями в смежных секторах<sup>5</sup>.

## 5.2. СУЩЕСТВУЮЩАЯ СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ

В странах с федеративной системой государственной власти по определению существует децентрализованная система государственного управления, когда ответственность и полномочия возложены как на центральные (федеральные) органы власти, так и на органы власти более низкого (регионального) уровня. Органы государственной власти регионального уровня, а также местные органы власти, являются, как правило, прочно устоявшимися структурами, обладающими не только обязанностями, но и реальными полномочиями и юридически закрепленными правами, поскольку они являются частью федеративной системы власти, определенной в конституции.

<sup>5</sup> XII Всемирный лесной конгресс. Итоговое заявление. Квебек, Канада, 28 сентября 2003 года.

Государственное управление лесами в таких странах осуществляется, как правило, специальными лесными службами, наделенными всеми необходимыми полномочиями и несущими ответственность за состояние лесов, ведение хозяйства в них и организацию лесопользования. Основной миссией государственных лесных служб этих стран является «поддержания здоровья, разнообразия и производительности национальных лесов и пастбищ для удовлетворения потребности настоящих и будущих поколений».

Российская Федерация совсем недавно (1998 год) отмечала двухсотлетие установления государственного управления лесами, благодаря которому удалось сохранить и лесистость страны, одну из самых высоких в мире, и систему подготовки профессиональных кадров лесников и лесничих. На протяжении всей истории России лесное ведомство имело достаточно высокий правовой статус и обладало полномочиями, необходимыми для выполнения возлагаемых на него функций.

За период своего существования лесное ведомство подверглось множеству реформ, показавших опасность объединения лесного хозяйства с другими отраслями. Неоднократные попытки включения лесной службы в состав других министерств и ведомств, таких как Министерство сельского хозяйства, Министерство лесной промышленности, Министерство природных ресурсов, всегда приводили к существенному снижению ресурсно-экологического потенциала лесов, и заканчивались воссозданием самостоятельного лесного ведомства (Министерства лесного хозяйства, Государственного комитета по лесу, Государственного комитета лесного хозяйства).

Только за последние два десятилетия, в нашей стране трижды радикально менялось лесное законодательство, неоднократно реформировались структура и функции государственного управления лесами. Функции государственного управления лесами, как федеральной собственностью, до недавнего времени выполняла Федеральная служба лесного хозяйства, совмещавшая эти функции с управлением лесным хозяйством, как самостоятельной отраслью материального производства, и непосредственным ведением хозяйственной деятельности в лесах. Это совмещение функций наиболее отчетливо проявлялось в деятельности лесхозов, выступавших

одновременно как первичный орган государственного управления лесами и как хозяйствующий субъект, проводящий весь комплекс лесотехнических мероприятий, включая рубки промежуточного пользования лесом.

Следствием монополизма государственных органов лесного хозяйства, совмещающих функций государственного управления лесами с предпринимательской деятельностью, игнорирования ими интересов других лесозаготовителей и низкой доходности лесопользования в стране стало упразднение Рослесхоза и передача его функций Министерству природных ресурсов, а затем Министерству сельского хозяйства Российской Федерации. В результате этой реорганизации лесохозяйственная отрасль лишилась юридической и экономической самостоятельности, что заведомо не способствует усилению государственного управления в области использования, охраны и воспроизводства лесных ресурсов.

Каждая реорганизация системы управления отраслью, сопровождавшаяся ломкой ранее созданных структур с неизбежными издержками и потерями накопленного опыта функционирования. Сокращение численности государственной лесной службы и урезание ее полномочий всегда приводило к увеличению масштабов повреждения и гибели лесов от лесных пожаров, вредителей и болезней леса, росту объемов нелегальных рубок и других нарушений, снижению темпов воспроизводства лесных ресурсов.

Актуальной остается проблема усиления государственного регулирования и государственной поддержки деятельности лесопромышленного комплекса. Ликвидация лесопромышленного министерства (комитета), осуществлявшего управление лесозаготовительным производством, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленностью, а также последующая приватизация подавляющего большинства подведомственных ему предприятий привели к разрушению прежней системы управления лесопромышленным комплексом на федеральном и региональном уровнях. Отсутствие четкой вертикали государственного регулирования множества акционерных обществ и предприятий, сформировавшихся в результате повальной приватизации лесопромышленного комплекса, существенно затрудняет координацию двух смежных отраслей — лесного хозяйства и лесной индустрии.

В настоящее время нормотворческие функции в сфере лесных отношений осуществляется тремя федеральными органами исполнительной власти: Министерством сельского хозяйства (Минсельхоз России), Министерством природных ресурсов (Минприроды России), и Министерством промышленности и торговли (Минпромторг России). На Минсельхоз России возложена выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование лесных отношений (за исключением лесов на землях особо охраняемых территорий<sup>6</sup>). Выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере лесной промышленности осуществляется Минпромторгом России<sup>7</sup>. На Минприроды России возложена выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны лесов, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий<sup>8</sup>.

Федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими надзорные функции, являются Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) и Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор). Россельхознадзор осуществляет функции по контролю и надзору в сфере лесных отношений за исключением лесов, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий<sup>9</sup>. Государственный лесной контроль и надзор на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения осуществляет Росприроднадзор<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> Положение о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации (в ред. Постановлений Правительства РФ от 06.08.2008 № 584, от 13.10.2008 № 753, от 07.11.2008 № 814, от 29.12.2008 № 1052, от 27.01.2009 № 43, от 24.02.2009 № 154, от 24.02.2009 № 156).

<sup>7</sup> Положение о Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 5.06.2008 № 438.

<sup>8</sup> Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 404.

<sup>9</sup> Вопросы Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору (в ред. Постановлений Правительства РФ от 04.08.2005 № 491, от 19.06.2006 № 382, от 01.11.2007 № 735).

<sup>10</sup> Положение о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования. (в ред. Постановлений Правительства РФ от 20.10.2006 № 620, от 20.12.2006 № 780, от 24.05.2007 № 315, от 16.04.2008 № 282, от 29.05.2008 № 404, от 07.11.2008 № 814).

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом и правоприменительные функции в сфере лесного хозяйства является Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз)<sup>11</sup>. Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности является Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (Минпромторг России).

Таким образом, в настоящее время существуют шесть федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих от имени государства нормотворческие и надзорные функции, функции собственника лесов и государственной поддержки лесного сектора: Минсельхоз России, Минприроды России, Минпромторг России, Россельхознадзор, Росприроднадзор и Рослесхоз. Управление двумя составными частями единого лесного комплекса страны — лесным хозяйством и лесной промышленностью по-прежнему осуществляется двумя федеральными органами исполнительной власти — Минсельхозом России и Минпромторгом России.

Обязательным условием успешного развития лесного сектора является устранение существующих противоречий между лесным хозяйством и лесной промышленностью, развитие интеграционных процессов в сфере лесозаготовительной деятельности, охраны и воспроизводства лесных ресурсов на базе арендных отношений и взаимных интересов в организации устойчивого лесопользования. Необходима эффективная координация научно-технической и социально-экономической политики лесного хозяйства и лесной промышленности, формирование и реализация взаимоувязанных общетраслевых федеральных и региональных программ.

Для осуществления Федеральным агентством лесного хозяйства функций по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений, а также правоприменительных функций сформированы департаменты

---

<sup>11</sup> Положение о Федеральном агентстве лесного хозяйства. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июня 2004 г. № 283 (Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 25, ст. 2565; 2005, № 52, ст. 5759; 2006, № 33, ст. 3635; № 49, ст. 5219).

лесного хозяйства по федеральным округам и территориальные органы Федерального агентства лесного хозяйства по субъектам Российской Федерации<sup>12</sup>. Департаменты лесного хозяйства по федеральным округам являются территориальными органами межрегионального уровня, и служат промежуточным звеном между уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (Рослесхозом) и его территориальными органами по субъектам Российской Федерации (уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации).

Территориальные органы Федерального агентства лесного хозяйства по субъектам Российской Федерации (уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации) осуществляют<sup>13</sup>:

- полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения указанных выше функций;
- функции по управлению государственным имуществом, оказанию государственных услуг в области лесных отношений в случаях, когда указанные полномочия изъяты в установленном порядке у органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- контроль за расходованием средств, предоставляемых на осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области лесных отношений, осуществляемых за счет субвенций из федерального бюджета;
- контроль и надзор за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий, за исключением полномочия по осуществлению государственного лесного контроля и надзора с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должност-

---

<sup>12</sup> Типовое положение о территориальном органе Федерального Агентства лесного хозяйства по федеральному округу. Утверждено Приказом МПР России от 22.08.2007 № 217.

<sup>13</sup> Типовое положение о территориальном органе Федерального агентства лесного хозяйства по субъекту Российской Федерации. Утверждено Приказом МПР России от 22.08.2007 № 218.

ных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий.

Организационная структура территориальных органов Федерального агентства лесного хозяйства по субъектам Российской Федерации крайне неоднородна. Как уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, они существуют в виде самостоятельных министерств, комитетов, управлений, департаментов лесного хозяйства, или в виде структурных подразделений других министерств, комитетов, департаментов, управлений — лесного комплекса, природных ресурсов, промышленности, сельского хозяйства. Различный уровень специализации и разный правовой статус этих органов существенно затрудняет проведение единой лесной политики.

Основным недостатком сложившейся системы государственного управления лесами и лесным хозяйством является слабость ее низового звена, функционирующего на уровне местных органов власти. Реформирование лесхозов проведено путем разделения их на две части: лесничества, за которыми сохранялись управленческие функции, и хозяйствующие субъекты, выполняющие работы по охране и воспроизводству лесных ресурсов по государственным контрактам и хозяйственным договорам. Оно сопровождалось значительным сокращением численности работников лесного хозяйства, особенно численности лесной охраны, и лишением ее ряда полномочий, необходимых для поддержания порядка в лесах. До настоящего времени остается неопределенным правовой статус лесничеств и лесопарков, которые, согласно действующему лесному законодательству, являются основными территориальными единицами управления в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, а не органами управления с четко определенными полномочиями и ответственностью.

Слабость низового звена государственного управления лесами усугубляется отсутствием полномочий в области использования, охраны и воспроизводства лесов у органов местного самоуправления. Разграничив указанные полномочия между Российской Федерацией и субъектами РФ, лесное законодательство практически устранило органы местного самоуправления (муниципальные образования) от управления лесами и землями лесного фонда, рас-

положенными на их территории, что приводит к потере управления лесами на локальном уровне.

Слабость низового звена существующей системы управления лесами, несовершенство организационной и функциональной структуры региональных органов управления лесным хозяйством, возложение нормотворческих, надзорных и распорядительных функций государства управленческих на различные федеральные органы исполнительной власти не только снижает эффективность охраны, использования и воспроизводства лесных ресурсов, но и превращает государство в плохого собственника лесов.

Обязательным условием успешного развития лесного сектора является устранение существующих противоречий между лесным хозяйством и лесной промышленностью, развитие интеграционных процессов в сфере лесозаготовительной деятельности, охраны и воспроизводства лесных ресурсов на базе арендных отношений и взаимных интересов в организации устойчивого лесопользования. Необходима эффективная координация научно-технической и социально-экономической политики лесного хозяйства и лесной промышленности, формирование и реализация взаимоувязанных общетраслевых федеральных и региональных программ.

### 5.3. ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ

В качестве приоритетных направлений укрепления роли государства в управлении лесами на данном этапе социально-экономического развития страны рассматриваются:

- повышение юридического статуса и обеспечения экономической самостоятельности лесного ведомства;
- укрепления вертикали государственного управления путем формирования низового звена государственной лесной службы;
- четкого разграничения функций государственного управления лесами и хозяйственной деятельности в лесах, осуществляемой предпринимательскими структурами;



- децентрализации управления лесами, повышения полномочий органов местного самоуправления в области охраны, использования и воспроизводства лесных ресурсов;
- обеспечения реального участия общественности в управлении лесами, являющимися государственной (общественной) собственностью;
- совершенствование экономического механизма управления лесами;
- совершенствования системы лесного планирования на федеральном, региональном и местном уровнях;
- совершенствование информационного обеспечения государственного управления лесами.

### 5.3.1. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ И ФУНКЦИОНАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ

Важнейшим условием повышения эффективности использования ресурсно-экологического потенциала лесов, выхода лесного сектора из кризисного состояния является укрепление государственной вертикали управления лесами на федеральном, региональном и местном уровнях, создание самостоятельного федерального органа управления лесами, ответственного за разработку и реализацию государственной лесной политики, охрану, рациональное использование и воспроизводство лесных ресурсов. Этот специально уполномоченный орган государственного управления Российской Федерации, должен обеспечивать эффективное взаимодействие со всеми пользователями лесных ресурсов, а так же активно участвовать в международных переговорных процессах по лесам.

В сегодняшней ситуации, характеризующейся разрушением лесохозяйственного производства и системы лесопользования, создание полноценного органа государственного управления — необходимое условие успешного решения этой важнейшей ресурсно-экологической проблемы. Масштабы лесного фонда, охватывающего 2/3 территории страны, в несколько раз превышают площади сельскохозяйственных земель, подведомственных Минсельхозу России, на который возложены основные функции государственного управления лесами на землях лесного фонда. Длительность жизненного цикла лесов, измеряемая десятками и сотнями лет,

обуславливает принципиальное отличие лесного хозяйства, с его долгосрочными целями и задачами от сельского хозяйства, где доминируют среднесрочные и краткосрочные интересы.

При федеративном устройстве современной России государственные интересы означают интересы всего населения, реализованные по всей вертикали государственного управления лесным хозяйством: от федерального правительства, через органы власти в субъектах Российской Федерации, до каждого лесничества и муниципального образования. Межведомственной «Стратегией развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года» предусматривается организация специально уполномоченного органа государственного управления лесами на федеральном, региональном и муниципальном уровнях управления и наделение его всеми полномочиями, необходимыми для осуществления возложенных на него функций и реализации национальной лесной политики.

Специально уполномоченный орган государственного управления лесами на федеральном уровне может и должен создаваться на базе Федерального агентства лесного хозяйства Российской Федерации, путем интеграции его и лесохозяйственных подразделений Минсельхоза России. Формируемому лесному ведомству должны быть переданы все функции Рослесхоза, а также нормотворческие и надзорные функции в области регулирования лесных отношений, возложенные на Минсельхоз России.

Необходимость и целесообразность формирования самостоятельного лесного ведомства на базе Рослесхоза обусловлена следующими факторами.

- Основная масса лесных специалистов и юристов лесного профиля, имеющих огромный опыт управления лесами, сосредоточена в Рослесхозе, корпусе лесничих, сформированном в составе лесного ведомства еще в позапрошлом веке.
- Рослесхоз, осуществляет функции оказания государственных услуг, управления государственным имуществом и правоприменительные функции в сфере лесного хозяйства и обладает значительным потенциалом для осуществления нормотворческих и надзорных функций через свои территориальные органы управления и подведомственные организации.

- Рослесхозом разработаны практически все нормативные правовые акты последнего десятилетия. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам правоустанавливающей и правоприменительной деятельности обращаются в Рослесхоз, не обладающий полномочиями по разработке и утверждению подзаконных нормативно-правовых актов, что замедляет и затрудняет принятие управленческих решений региональными и местными органами исполнительной власти.

Федеральный орган государственного управления лесами, как представитель собственника лесов, должен быть наделен всеми полномочиями, необходимыми для эффективного выполнения возложенных на него функций, включая функции стратегического планирования в области охраны, использования и воспроизводства лесных ресурсов, координации деятельности региональных управлений лесами в субъектах Российской Федерации.

Территориальные органы государственного управления лесами в субъектах Российской Федерации должны наделяться всеми полномочиями, необходимыми для эффективного выполнения функций регионального планирования в области охраны, использования и воспроизводства лесных ресурсов, координации деятельности государственных лесничеств, организации хозяйственной деятельности в лесах, не переданных в долгосрочную аренду с ведением лесного хозяйства.

Государственным лесничествам необходимо передать основные полномочия по реализации региональных лесных программ и организации охраны, использования и воспроизводства лесных ресурсов в границах соответствующих единиц административно-территориального деления субъектов Российской Федерации.

Полномочия органов государственного управления лесами должны распространяться на все леса, независимо от категории земель, на которых они произрастают и их ведомственной принадлежности. Государственное управление лесами должно осуществляться с участием общественности в формировании лесной политики и принятии решений, связанных с охраной, использованием и воспроизводством лесных ресурсов. Привлечение населения к принятию связанных с лесами решений осуществляться при актив-

ном взаимодействии с местными органами власти и средствами массовой информации.

Стратегией развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года предусматривается осуществление комплекса мер по совершенствованию функциональной структуры управления лесами.

На специально уполномоченный федеральный орган управления лесами целесообразно возложить следующие основные функции:

- формирование национальной лесной политики и стратегии развития лесного сектора;
- разработку проектов законодательных и нормативно-правовых актов по реализации лесной политики;
- выполнение международных обязательств Российской Федерации по лесам;
- реализацию полномочий по управлению лесами, не делегированных субъектам Российской Федерации;
- контроль выполнения субъектами Российской Федерации переданных им полномочий по управлению лесами;
- координацию деятельности региональных управлений лесами в составе органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- государственную лесную инвентаризацию, государственный учет лесов;
- организацию лесного мониторинга и лесоустройства, информационное обеспечение государственного управления лесами;
- формирование лесного дохода, повышение доходности лесопользования за счет организации более полного вовлечения лесосырьевых ресурсов в хозяйственное освоение и эффективного их использования;
- создание эффективного экономического механизма, регулирующего взаимоотношения между государством — собственником лесов и их пользователями на основе аренды лесов и рентного подхода;

- осуществление государственной политики в области сертификации использования лесосырьевых ресурсов и ведения лесного хозяйства;
- организацию научного обеспечения и внедрения научных достижений и передового опыта;
- подготовку кадров и повышение их квалификации.

На региональные органы государственного управления лесами следует возложить функции:

- реализации полномочий в области управления лесами, делегированных субъектам Российской Федерации;
- формирование региональных стратегии развития лесного хозяйства и лесной промышленности, подготовка региональных лесных планов;
- координация деятельности государственных лесничеств в области охраны, использования и воспроизводства лесных ресурсов;
- организация рационального, многоцелевого неистощительного лесопользования, а также рационального использования земель лесного фонда;
- обеспечение охраны и защита лесов, а также охраны объектов животного мира и среды их обитания на землях лесного фонда;
- обеспечение выполнения мероприятий по воспроизводству лесов, улучшению их породного состава и повышению продуктивности;
- организации лесоустройства и проведения государственных учетов лесов, ведения государственного лесного реестра.

На государственные лесничества необходимо возложить:

- разработку и реализацию лесохозяйственных регламентов осуществление делегированных им прав распоряжения лесами, включая выдачу разрешительных документов на проведение в лесах работ, не связанных с ведением лесного хозяйства и лесопользованием, отвод и таксацию лесосек и другие мероприятия, предусмотренные лесохозяйственным регламентом;

- контроль ведения лесного хозяйства и осуществления лесных пользований в лесах, переданных в долгосрочную аренду;
- организация охраны, использования и воспроизводства лесов, не переданных в долгосрочную аренду;
- обеспечение в пределах их компетенции соблюдения всеми физическими и юридическими лицами порядка пользования лесным фондом, а также выполнения иных требований, установленных лесным законодательством Российской Федерации;
- осуществление сбора данных для государственного лесного реестра, ведение отраслевой статистической отчетности.

Одним из важных приоритетов национальной лесной политики является усиление роли общественности в управлении лесами. Среди наиболее актуальных направлений привлечения общественности к лесопромышленности следует назвать: участие в законотворческом процессе и организацию общественных слушаний проектов нормативно-правовых актов; общественный контроль за соблюдением лесного и природоохранного законодательства, создание общественной экологической экспертизы лесных проектов; участие в принятии решений по вопросам лесопользования; организация волонтерского движения зеленых патрулей и других движений для вовлечения общественности в программу реальных действий по сохранению лесов.

### **5.3.2. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА**

Основными функциями государства, как собственника лесов и земель лесного фонда в их рациональном использовании и стимулировании развития лесного сектора является:

- стимулирование экономических интересов всех субъектов лесных отношений в рациональном и наиболее полном и эффективном использовании лесных ресурсов;
- формирование эффективных финансовых механизмов обеспечения охраны воспроизводства лесных ресурсов, развитие рынка работ и услуг в этой области;

- совершенствование системы платежей за пользование лесными ресурсами на основе рентного принципа платности лесопользования;
- формирование финансовой системы, обеспечивающий баланс экономических интересов государства, как собственника лесов, лесопользователей и органов государственного управления лесами;
- обоснованное распределение между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований доходов от платы за пользование лесными ресурсами и затрат на лесопользование;
- координация макрополитической, финансово-кредитной и научно-технической политики в лесном секторе;
- государственное регулирование и государственная поддержка лесопромышленной деятельности путем создания благоприятных условий для привлечения отечественных и зарубежных инвестиций, развития отраслевой науки и стабилизации работ лесного машиностроения;
- обеспечение гарантированного долгосрочного доступа лесопромышленных (лесозаготовительных) предприятий к лесным ресурсам;
- государственное регулирование лесного экспорта.

Важнейшим условием реализации национальной лесной политики, направленной на устойчивое управление лесами, интенсификацию и экологизацию лесопользования является создание экономического механизма, обеспечивающего максимизацию чистого лесного дохода государству, как собственнику лесов и гарантированное возмещение затрат на ведение лесного хозяйства. В основе этого механизма должна лежать рыночная цена за лесные ресурсы, в том числе и за древесину на корню, как товар, которая определяется с учетом спроса и предложения на соответствующих внутренних и внешних рынках. Разница между рыночной ценой производимой лесной продукции и всеми затратами на ее воспроизводство, включая нормативную прибыль, представляет собой рентный доход. Расходы на воспроизводство лесных ресурсов должны включаться в общие затраты на производство лесной продукции и выступать в качестве нижнего порогового уровня платы

за лесные ресурсы. Сама рента, как чистый доход должна принадлежать государству, как собственнику лесов.

Экономический механизм лесопользования должен обеспечивать баланс интересов главных субъектов лесных отношений: лесопользователей, получающих компенсацию затрат на производство продукции и нормативную прибыль; органов управления лесами, обязанных за счет продажи лесных ресурсов покрывать расходы на их воспроизводство; государства, как собственника лесов, заинтересованного в получении дохода от использования государственного имущества<sup>14</sup> (Моисеев, 2000). Одновременно с созданием механизма формирования лесного дохода на основе этих платежей необходимо решить вопрос о распределении рентных платежей по бюджетам различных уровней и гарантированном выделении средств на охрану и воспроизводство лесных ресурсов.

В целях стимулирования инвестиционной активности лесопользователей должны быть предусмотрены следующие финансовые инструменты:

- возможность снижения налоговой нагрузки на инвестиции до ввода в эксплуатацию создаваемых объектов по глубокой переработке древесины;
- возможность кредитования лесопользователей, осуществляющих глубокую переработку древесины, в виде отсрочки по платежам за использование лесов.

Финансирование охраны, защиты и воспроизводства лесов решается с учетом:

- зонирования земель лесного фонда, планирования площадей, вовлекаемых в эксплуатацию;
- финансового планирования на основе жесткой увязки расходов за счет субвенций с динамикой целевых прогнозных показателей, согласованных в лесных планах;
- привлечения доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в части, превышающей минимальный размер арендной платы и минимальный размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений.

---

<sup>14</sup> Концепция платежей за пользование участками лесного фонда. Одобрена Коллегией МПР России от 20 декабря 2000 года (протокол №19–1).



Финансирование расходов на осуществление переданных полномочий в области лесных отношений должно осуществляться по результатам ежегодной защиты бюджета во взаимосвязи с лесным планированием и целевыми прогнозными показателями деятельности.

Выполнение работ по охране, защите и воспроизводству лесов на участках, переданных в аренду, должно осуществляться арендаторами за счет собственных средств.

Предоставление средств резервного фонда на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и мероприятия, которые не могли быть запланированы, при условии обязательного участия субъектов Российской Федерации в финансировании указанных расходов.

Порядок возврата средств субвенций, использованных субъектами Российской Федерации не по целевому назначению, должен включать механизм зачисления указанных средств в резервный фонд с целью дальнейшего их использования на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций.

### ***5.3.3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ЛЕСНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ***

Устойчивое управления лесами должно базироваться на развитой системе лесного планирования, структура которой должна соответствовать структуре органов управления. Действующим Лесным кодексом Российской Федерации предусмотрена двухуровневая система лесного планирования, охватывающая лесные планы (долгосрочные) субъектов Российской Федерации, лесохозяйственные регламенты лесничеств и лесопарков, проекты освоения лесных участков.

Основным документом лесного планирования является лесной план субъекта Российской Федерации. В лесном плане субъекта РФ определяются цели и задачи лесного планирования, а также мероприятия по осуществлению планируемого освоения лесов и зоны такого освоения. Разработка лесных планов возлагается на органы государственной власти субъектов РФ в пределах переданных им полномочий, или Федеральное агентство лесного хозяйства, если осуществление полномочий не передано. Лесной план готовится на

основе материалов лесоустройства, государственной инвентаризации лесов, государственного лесного реестра, отчетных данных об использовании, охране, о защите и воспроизводстве лесов, планов социально-экономического развития и документов территориального планирования субъекта Российской Федерации.

Лесной план включает в себя:

- а) характеристику состояния лесов и их использования;
- б) основные направления планируемого использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов;
- в) оценку экономической эффективности реализации мероприятий по осуществлению планируемого освоения лесов.

Основой осуществления использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных в границах лесничества, лесопарка, является лесохозяйственный регламент лесничества, лесопарка. Разработка лесохозяйственных регламентов для лесничеств и лесопарков, относящихся нижнему уровню лесного планирования, а также их утверждение, обеспечивается органами государственной власти и органами местного самоуправления. В лесохозяйственном регламенте в отношении лесов, расположенных в границах лесничеств, лесопарков, устанавливаются:

- а) виды разрешенного использования лесов, определяемые в соответствии со статьей 25 Лесного кодекса РФ;
- б) возрасты рубок, расчетная лесосека, сроки использования лесов и другие параметры их разрешенного использования;
- в) ограничение использования лесов в соответствии со статьей 27 Лесного кодекса РФ;
- г) требования к охране, защите, воспроизводству лесов.

Разработка лесохозяйственных регламентов обеспечивается органами государственной власти и органами местного самоуправления в пределах их полномочий. Основой для разработки лесохозяйственного регламента являются материалы лесоустройства лесничества (лесопарка), материалы специальных изысканий и исследований, документы территориального планирования.

Проект освоения лесов направлен на обеспечение многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного осво-

ения лесов и их использования в соответствии с разрешенными видами.

Стратегией развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года предусматривается комплекс мер по совершенствованию функциональной структуры управления лесами путем реализации замкнутого цикла управления, включающего анализ, планирование, контроль реализации лесных планов и их корректировку (рис. 5). Замкнутый цикл планирования должен осуществляться на всех уровнях управления лесами — федеральном (национальном), региональном и местном.

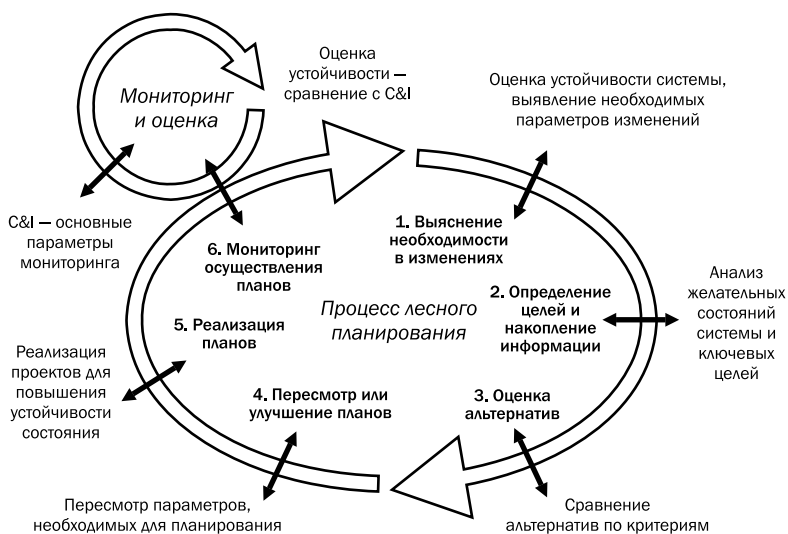


Рис. 5. Цикл адаптивного лесного планирования

Для принятия стратегических, тактических и оперативных решений на федеральном (национальном), региональном и местном уровнях управления необходима трехуровневая система лесного планирования, аналогичная системам лесного планирования США, Канады и других стран с рыночной экономикой (рис.6). Исключительная длительность жизненного цикла деревьев и хозяйственного оборота в лесах обуславливает особую роль в системах лесного планирования долгосрочных (стратегических) и среднесрочных (тактических) лесных планов. Возможность оценки лесохозяйственной

деятельности с учетом стандартов качества ведения лесного хозяйства, принятых в мировой практике призвано обеспечить включение в лесное планирование принятых на международном уровне критериев и индикаторов устойчивого управления лесами.

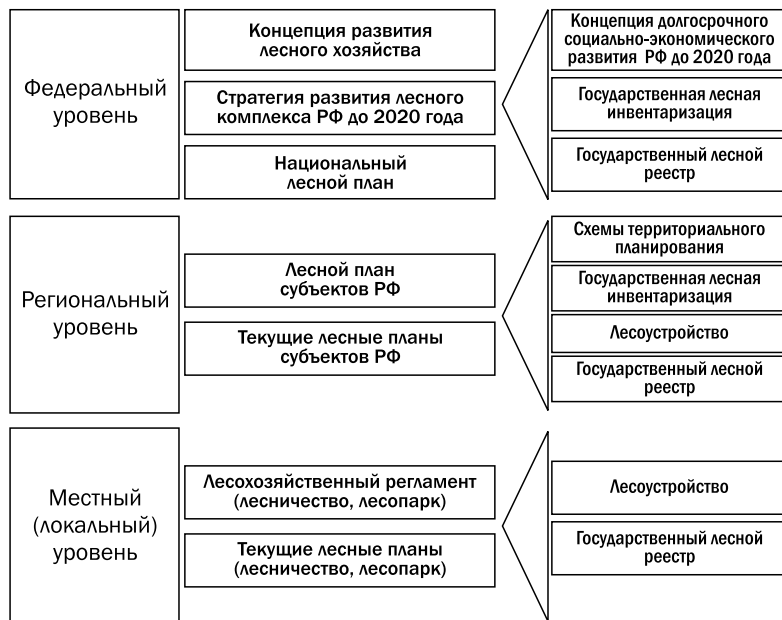


Рис. 6. Трехуровневая система лесного планирования

Практическая реализация иерархического подхода к лесному планированию сопряжена с решением целого ряда проблем, вызванных несовершенством методов планирования и его информационного обеспечения.

#### 5.3.4. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Отказ от централизованной плановой экономики и системы директивного планирования не сопровождался развитием методов индикативного планирования, широко распространенных в стра-

нах с рыночной экономикой. Он привел к отсутствию научно обоснованных методов и развитой нормативной базы лесного планирования и долгосрочного прогнозирования.

Отказ от финансирования лесоустройства за счет средств государственного бюджета привел к резкому сокращению объемов лесоустроительных работ и быстрому старению лесоустроительной информации — основы государственных учетов лесов и лесного планирования на местном (локальном) и региональном уровнях управления лесами. Аналогичная ситуация имеет место и на федеральном уровне лесного планирования. Она обусловлена отсутствием корректных данных государственной лесной инвентаризации, для полного охвата которой всех лесов страны потребуются, как минимум, одно десятилетие. В ближайшие годы информационная база лесного планирования может и должна формироваться путем актуализации устаревших данных лесоустройства и государственных учетов лесов.

Подготовка лесных планов, лесохозяйственных регламентов и проектов освоения лесов при отсутствии научно обоснованных методов планирования и развитой информационной базы не обеспечивает должного качества плановых документов и принимаемых стратегических и тактических решений. В целях информационного обеспечения лесного планирования и управления лесами предусматривается разработка и создание единой информационной системы, объединяющих данные периодической статистической и бюджетной отчетности, государственного лесного реестра, государственной инвентаризации лесов, лесоустройства, лесопожарного и лесопатологического мониторинга, мониторинга лесопользования.

## 6. ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА

### 6.1. УСИЛЕНИЕ ОХРАНЫ И ЗАЩИТЫ ЛЕСОВ

Приоритетность проблемы сохранения лесов и их ресурсно-экологического потенциала обусловлена огромными масштабами разрушительного воздействия лесных пожаров, массовых размножений вредных насекомых и болезней леса и других природных факторов, существенно превышающих масштабы деструктивного воздействия рубок леса и других антропогенных факторов, а также растущими экологическими и социально-экономическими требованиями к уровню охраны лесов.

#### 6.1.1. УСИЛЕНИЕ ОХРАНЫ ЛЕСОВ ОТ ПОЖАРОВ

Основным фактором, определяющим состояние и ресурсный потенциал лесов Российской Федерации, был и остается огонь, оказывающий разрушительное воздействие на лесные экосистемы. Площадь гарей и погибших насаждений на порядок превышает площадь вырубок, а потери лесного хозяйства вследствие пожаров в несколько раз превышают общие расходы на ведение лесного хозяйства. Эмиссии углерода от лесных пожаров в годы с чрезвычайной пожарной опасностью по условиям погоды делают леса не поглотителем, а источником парниковых газов. Необходимым условием устойчивого управления лесами и выполнения принятых Российской Федерацией международных обязательств по лесам является обеспечение отвечающего современным экологическим, экономическим и социальным требованиям уровня их охраны.

Основными целями усиления охраны лесов от пожаров являются:

- снижение масштабов деструктивного воздействия лесных пожаров и размеров наносимого ими ущерба;

- обеспечение уровня охраны лесов от пожаров, отвечающего современным экологическим и социально-экономическим требованиям.

Для достижения указанных целей требуются решение следующих задач:

- усиление профилактики лесных пожаров и государственного пожарного надзора в лесах;
- повышения оперативности обнаружения возникающих лесных пожаров и подавления их в начальной стадии развития;
- повышение эффективности тушения крупных лесных пожаров, выходящих из-под контроля оперативных сил и средств борьбы с огнем.

Поставленные задачи должны решаться переход к управлению лесными пожарами на основе пожарного районирования лесного фонда, прогнозирования риска лесных пожаров, совершенствования механизма взаимодействия органов государственной власти и лесного бизнеса.

Комплекс мероприятий, направленных на усиление профилактики лесных пожаров и государственного пожарного надзора в лесах должен включать в себя проведение противопожарного обустройства лесов, усиление противопожарной пропаганды, регулирование запасов лесных горючих материалов.

Для повышения оперативности обнаружения возникающих пожаров и их подавления в начальной стадии развития необходимо:

- развитие сети наземных наблюдательных пунктов;
- обеспечение нормативной кратности авиационного патрулирования лесов;
- развитие системы аэрокосмического мониторинга лесных пожаров, оценки и прогнозирования пожарной опасности в лесах и чрезвычайных лесопожарных ситуаций.

Комплекс мероприятий по повышению эффективности тушения крупных лесных пожаров и снижению наносимого ими ущерба должен включать:

- зонирование лесного фонда по видам и уровням охраны, методам мониторинга лесных пожаров;

- развитие сети пожарно-химических станций, авиационных отделений с активными силами и средствами пожаротушения, укомплектование современной лесопожарной техникой и оборудованием;
- создание национального и межрегиональных (окружных) лесопожарных центров, обеспечивающих маневрирования ресурсами и оказание помощи субъектам Российской Федерации при борьбе с огнем в условиях высокой и чрезвычайной горимости лесов.

Для успешного решения лесопожарной проблемы требуется создание трехуровневой системы управления охраной лесов, включающей:

- местный уровень (уровень лесничеств, лесопарков);
- региональный (уровень субъектов Российской Федерации);
- национальный (федеральный уровень).

Основные объемы мероприятий по профилактике, обнаружению и тушению лесных пожаров должны планироваться и осуществляться на местном уровне. Организационные функции по охране лесов на этом уровне осуществляются низовым звеном управления лесами.

Лесопожарные центры должны быть укомплектованы силами и средствами пожаротушения, транспорта, связи и выполнять функции по мониторингу, прогнозированию пожарной обстановки, координации мероприятий по борьбе с пожарами на региональном уровне и обеспечивать организацию своевременного межрегионального маневрирования для оказания помощи субъектам Российской Федерации. В процессе развития информационной системы дистанционного мониторинга лесных пожаров должно обеспечиваться повышение оперативности использования спутниковых данных высокого пространственного разрешения, расширение сети приемных станций, развитие средств и методов регистрации молниевых разрядов.

Разработка и реализации региональных программ и планов охраны лесов и управления лесными пожарами должна осуществляться при взаимодействии федеральных ведомств с субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Для



повышения эффективности авиационной охраны лесов необходимо расширение и обновление ее самолетно-вертолетного парка: самолетов-танкеров, легкомоторной авиации, а также вертолетов, оборудованных водосливными устройствами.

Принципиальное значение для усиления охраны лесов от пожаров будет иметь восстановление в рамках лесного ведомства института лесной охраны и централизованной системы управления авиационной охраной лесов, не имеющей альтернативы в малонаселенных и труднодоступных районах Урала, Сибири и Дальнего Востока.

### 6.1.2. УСИЛЕНИЕ ЗАЩИТЫ ЛЕСОВ ОТ ВРЕДНЫХ ОРГАНИЗМОВ, ДРУГИХ НЕБЛАГОПРИЯТНЫХ ФАКТОРОВ

Основными целями усиления защиты лесов от вредителей и болезней леса являются:

- снижение масштабов деструктивного воздействия на леса природных и антропогенных факторов, размеров наносимого ими ущерба;
- обеспечение уровня защиты лесов от вредных организмов и других неблагоприятных факторов, отвечающего современным экологическим и социально-экономическим требованиям.

Для достижения указанных целей требуются решение следующих задач:

- повышение оперативности выявления и качества диагностики факторов патологий в лесах;
- повышение эффективности предупреждения, локализации и ликвидации очагов массового размножения вредителей и болезней леса.

Поставленные задачи лесов должны решаться путем:

- разработки и реализации зональных систем интегрированной защиты лесов на лесотипологической основе;
- создания системы лесопатологического мониторинга, включающего наземный и авиационный надзор, аэрокосмическое зондирование и специальные экспедиционные обследования;

- улучшения материально-технической оснащенности и совершенствования организационной структуры службы лесозащиты.

В части лесопатологического мониторинга необходимо обеспечить:

- развитие регулярной сети постоянных пунктов наблюдений, обеспечивающей достоверную информацию о санитарном и лесопатологическом состоянии лесов;
- внедрение системы дистанционного мониторинга с использованием космических изображений и аэрофотоснимков;
- развитие системы прогнозирования состояния лесов для подготовки необходимых и своевременных управленческих решений.

Повышение эффективности мероприятий по локализации и ликвидации очагов массового размножения вредных организмов должно обеспечиваться за счет оперативности и точности прогнозов, а также внедрения новых технологий обработки и современных инсектицидов, разработанных с учетом последних достижений в области биологии, генетики, биохимии и лесного машиностроения.

Своевременность и качество санитарно-оздоровительных мероприятий должны достигаться за счет создания системы интегрированной защиты лесов, базирующейся на лесозащитном районировании, прогнозе развития лесопатологической ситуации и оценке экономической эффективности проводимых работ.

Для реабилитации лесов, загрязненных радионуклидами необходимо ведение мониторинга радиационной обстановки в лесах, прогнозирование изменения уровня радиационного загрязнения и доз облучения населения и работников лесного хозяйства, проектирование специальных лесохозяйственных и лесозащитных мероприятий в лесах на загрязненных территориях.

Ведение фитосанитарного карантина на землях лесного фонда целесообразно сосредоточить в лесном ведомстве, отвечающем за государственное управление лесами. Для улучшения работы в этом направлении следует:

- разработать нормативную правовую базу, регламентирующую процедуру выявления карантинных видов и введения внутреннего карантина на землях лесного фонда;

- проводить оценку фитосанитарных рисков распространения инвазивных видов на территории Российской Федерации, а также видов с ограниченным распространением за пределы их ареалов;
- разработать методики мониторинга и методические указания по идентификации карантинных видов вредных организмов.

### **6.1.3. БОРЬБА С НЕЛЕГАЛЬНЫМ ОБОРОТОМ ДРЕВЕСИНЫ**

В целях предотвращения незаконных заготовок и нелегального оборота древесины в лесах Российской Федерации необходимо создание в субъектах Российской Федерации современных систем учета и контроля круглых лесоматериалов.

До создания и ввода в действие государственной системы учета объемов круглых лесоматериалов в целях эффективной борьбы с нелегальным оборотом древесины и сертификации лесов по национальным стандартам устойчивого управления должна сохраняться разрешительная система пользования лесными ресурсами.

Обязательными условиями повышения эффективности борьбы с незаконными заготовками и нелегальным оборотом древесины являются:

- развитие системы, дистанционного мониторинга лесопользования и выявления незаконных рубок в лесах Российской Федерации;
- совершенствование законодательной базы с целью создания правовой и нормативной основы системы контроля и учета древесины, ужесточения административных и уголовных наказаний за нарушение лесного законодательства, а также стимулирования лиц, выявивших нарушения лесного законодательства.

## 6.2. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ

Важнейшим принципом устойчивого управления лесами является организация экологически и экономически неистощительного многоцелевого лесопользования и обеспечение его высокой доходности. Целью совершенствования организации лесопользования является увеличение объемов, повышение полноты и комплексности использования лесных ресурсов, качества и культуры лесопользования, формирование экономического механизма лесопользования, обеспечивающего повышение его доходности и гарантированное выделение средств на охрану и воспроизводство лесных ресурсов.

Увеличение объемов лесопользования может достигаться путем вовлечения в эксплуатацию новых, еще не освоенных лесных территорий и интенсификации лесопользования в уже освоенных лесах. Интенсификация лесопользования осуществляется преимущественно на территории Европейской части страны, а выявление разрешенных для эксплуатации, экономически доступных и пользующихся спросом лесных ресурсов и их освоение — в многолесных районах Сибири и Дальнего Востока.

Увеличение полноты и комплексности использования лесных ресурсов может обеспечиваться путем оптимизации объемов сплошных, постепенных и выборочных рубок спелых насаждений, а также интенсификации рубок ухода за лесом, побочных пользований и пользований вторичными ресурсами леса, расширения рекреационных услуг. Увеличение полноты и комплексности использования лесных ресурсов должно сопровождаться соответствующим повышением уровня ведения лесного хозяйства.

Многоцелевое, устойчивое лесопользование должно базироваться на объективной (научно обоснованной) оценке экологического и ресурсного потенциала лесов и установлении государством максимально допустимых размеров лесных пользований, отвечающих современным экологическим и социально-экономическим требованиям к состоянию лесных экосистем. Оценка ресурсного и экологического потенциала лесов основывается на выделении лесных земель, пригодных для производства

древесины и осуществления других видов пользования, оценке их биологической продуктивности.

К категории пригодных для производства древесины не могут относиться лесные земли, где запрещены рубки, где их проведение привело бы существенному и постоянному ухудшению биологической продуктивности, или проведение несовместимо с желательным состоянием лесов, а также малопродуктивные лесные земли, где производство древесины экономически нерентабельно. Низкобонитетные леса, богатые недревесными ресурсами относятся к категории пригодных для осуществления побочных пользований, заготовки второстепенных лесных ресурсов и прочих видов лесных пользований.

Благоприятные условия для интенсификации лесопользования создаются путем:

- формирования в границах административных единиц устойчивого управления постоянных сырьевых баз для промышленной заготовки древесины;
- развития инфраструктуры и строительства дорожно-транспортной сети, обеспечивающей возможность полного освоения эксплуатационных лесов и экономическую доступность лесных ресурсов;
- упрощения процедуры доступа к лесным ресурсам, не переданным в долгосрочную аренду с правом ведения лесного хозяйства;
- усиления борьбы с нелегальными рубками, браконьерством и другими нарушениями лесного законодательства при осуществлении лесных пользований;
- совершенствования экономического механизма лесопользования и обеспечения доходности ведения хозяйства в эксплуатационных лесах;
- повышения конкуренции среди лесопользователей и предоставления льгот ответственным лесопользователям, имеющим квалифицированные кадры и собственные мощности по обработке древесины.

Дальнейшее развитие и углубление должны получить добыча живицы, производство древесного угля, биологически активных веществ и лесохимической продукции.

На лесных землях, подвергшихся радиоактивному загрязнению, лесопользование должно осуществляться на принципах нормирования и обеспечения радиационной безопасности и дифференцироваться по зонам радиоактивного загрязнения в зависимости от его уровней с обязательным радиационным контролем лесной продукции.

В малолесных районах страны, где возможности интенсификации пользования древесиной относительно невелики, основные усилия необходимо сосредоточить на использовании защитных функций лесов, улучшении форм и расширении объемов рекреационного лесопользования, производстве пищевых лесных ресурсов.

Совершенствование экономического механизма лесопользования и повышение его доходности базируется на рентном подходе к оценке лесных ресурсов, учете количества и качества получаемых лесоматериалов.

Стратегией развития лесного комплекса на период до 2020 года предусмотрено вовлечение в использование всех имеющихся лесных ресурсов Европейско-Уральской части страны с учетом перехода на планирование возможного изъятия древесины (расчетной лесосеки) как по сплошным, так и по выборочным рубкам. При этом рост объемов лесопромышленного производства позволит вовлечь в использование мягколиственные насаждения и низкосортную древесину, а также лесосечные отходы.

Лесными планами субъектов Российской Федерации должно быть предусмотрено полное использование лесных ресурсов в зоне деятельности действующих перерабатывающих предприятий, а при планировании новых перерабатывающих мощностей должны учитываться имеющиеся лесные ресурсы, способы их освоения и воспроизводства.

Освоение новых лесных массивов и расширение объемов лесозаготовок в районах Сибири и Дальнего Востока должно достигаться путем передачи лесных участков в аренду для реализации приоритетных инвестиционных проектов, что позволит обеспечить развитие дорожно-транспортной сети и увеличение площади доступных лесных массивов.

### 6.3. ИНТЕНСИФИКАЦИЯ ВОСПРОИЗВОДСТВА ЛЕСОВ И ПОВЫШЕНИЕ ИХ ПРОДУКТИВНОСТИ

Устойчивое управление лесами и неистощительное лесопользование обеспечиваются сбалансированностью темпов изъятия и воспроизводства лесных ресурсов. Целью воспроизводства лесных ресурсов является восстановление лесов на не покрытых ими лесных землях, улучшение породного состава и повышение продуктивности насаждений, формирование породно-возрастной структуры лесов, соответствующей условиям их произрастания и отвечающей целевому назначению лесов.

Стратегия воспроизводства лесных ресурсов должна базироваться на максимальном использовании природной возобновительной способности лесов и производстве лесных культур в тех условиях, где естественное возобновление не гарантирует нужного качества создаваемых насаждений. Основными принципами лесовосстановления является обязательность в кратчайший срок получения молодого поколения леса из хозяйственно-ценных пород на вырубках и регулируемое облесение других не покрытых лесом земель лесного фонда.

Воспроизводство лесов на вырубках, гарях и других категориях не покрытых ими лесных земель обеспечивается за счет:

- создания постоянной лесосеменной базы на генетико-селекционной основе, формирования и поддержания федерального фонда лесных семян;
- развития сети лесных питомников для производства селекционных посадочных материалов;
- увеличения объемов мероприятий по искусственному лесовосстановлению и повышению доли лесных культур с улучшенными наследственными свойствами;
- создания условий для естественного возобновления хозяйственно ценных древесных пород;
- сокращения гибели ценных молодняков и лесных культур в результате неудовлетворительной агротехники, зарастания малоценными породами и воздействия других деструктивных факторов.

Стратегией развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года предусматривается реализация комплекса мероприятий по воспроизводству лесов, прежде всего в регионах, утративших экологический, рекреационный и лесохозяйственный потенциал в результате интенсивного использования лесов в прошлые годы.

Указанные мероприятия предусматривают:

- переход на принципы районирования лесов по способам лесовосстановления и нормативам затрат на лесовосстановительные мероприятия в пределах лесных районов;
- внедрение модели интенсивного воспроизводства лесов, обеспечивающей повышение их качества и продуктивности, улучшение экологических условий, в том числе за счет выращивания лесных насаждений на неиспользуемых землях.

Повышение качества и продуктивности лесов, как необходимое условие расширенного воспроизводства лесных ресурсов в районах интенсивного лесопользования должно обеспечиваться путем:

- реконструкции малоценных насаждений в Европейской части страны;
- перевода технологии лесопользования на экологически приемлемую технику;
- создания в лесодефицитных районах специальных лесных плантаций с укороченным циклом лесовыращивания для удовлетворения потребностей в деловой древесине и увеличения запаса органической массы для ассимиляции углекислого газа в рамках выполнения обязательств по смягчению глобальных климатических изменений.

В целях предупреждения процессов опустынивания и эрозии земель предусматривается выполнение работ по созданию и выращиванию защитных лесных насаждений (противоэрозионных, полезащитных, насаждений на аридных пастбищах и песках, по берегам малых рек и вокруг поселков) на юго-востоке европейской части России, Северном Кавказе, Южном Урале, в Поволжье и Западной Сибири.

Проведение рубок ухода в молодняках должно осуществляться в объемах, достаточных для предотвращения гибели или существен-



ного ухудшения состояния созданных лесных культур в результате заглушения их нежелательной древесной растительностью, а также формирования насаждений необходимого породного состава.

В целях повышения ресурсно-экологического потенциала лесов предусматривается внедрение модели их интенсивного воспроизводства на генетико-селекционной основе. Массовое производство семян с улучшенными наследственными свойствами и выполнение работ по воспроизводству лесов и лесоразведению должны обеспечиваться с использованием функциональной геномики, клонального микроразмножения и геномной инженерии, паспортизации объектов постоянной лесосеменной базы на основе генетических маркеров, что позволит значительно повысить качество, темпы и масштабы работ в области лесного семеноводства.

Долгосрочная программа развития лесного семеноводства должна предусматривать создание сети специализированных по семеноводству хозяйств, обладающих необходимыми кадровыми, технологическими, техническими и финансовыми ресурсами, повышение уровня технического оснащения всех видов работ по созданию и содержанию лесосеменных объектов, заготовке лесосеменного сырья и переработке семян, анализу качества семян и их длительному хранению.

Для обеспечения лесопромышленного комплекса древесным сырьем и сохранения естественных лесов предусматривается создание лесных плантаций, прежде всего, на неиспользуемых землях сельскохозяйственного назначения и вырубках. Их создание призвано обеспечить получение за короткий период выращивания насаждения высокой продуктивности и с заданными характеристиками, осуществлять их рубку для обеспечения растущих потребностей лесопромышленного комплекса в сырье. Приоритет должен отдаваться созданию лесных плантаций на неиспользуемых землях сельскохозяйственного назначения путем заключения договоров аренды между пользователем и субъектом Российской Федерации с последующей передачей их в разные формы собственности. В начальный период предусматривается поддержка государством арендаторов в развитии плантационного выращивания лесных насаждений.

В целях снижения содержания углерода в атмосфере и предотвращения дальнейшего изменения климата предусматривается

сохранение и расширение покрытых лесом площадей, а также повышение запасов биомассы за счет совершенствования управления лесами. Приоритетным направлением повышения адсорбции парниковых газов признается создание лесов (лесоразведение) на землях, которые последние 50 лет не были покрыты лесной растительностью.

В целях стабилизации углеродного потенциала лесов в условиях увеличения объемов их использования предусматривается разработка программы мероприятий по созданию высокопродуктивных насаждений и ведению лесного хозяйства в управляемых лесах на основе совершенствования системы организации ведения лесного хозяйства, включающей реконструкцию малоценных насаждений, интенсивное лесовосстановление и лесоразведение, усиление охраны и защиты лесов.

#### 6.4. ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА

Длительность и наукоемкость цикла воспроизводства, использования и охраны лесных ресурсов обуславливает необходимость соблюдения технологического единства научно-технических разработок и производственных процессов, осуществляемых в этой области, а соответственно и исключительную важность научного обеспечения лесной политики.

Научно-технические разработки для государственных нужд, включая проведение фундаментальных исследований, должны финансироваться за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации других централизованных источников. Финансирование прикладных исследований, ориентированных на конкретных потребителей лесных ресурсов может и должно осуществляться преимущественно за счет их средств. Реформирование системы научных организаций, обеспечивающих научное сопровождение приоритетных направлений развития лесного сектора и организации устойчивого управления лесами на всех уровнях (федеральном, региональном, локальном) должно создавать конкурентную среду в этой сфере деятельности, способ-

ствовать конкурсному размещению заказов на разработку научно технической продукции.

К приоритетным направлениям научных исследований в сфере устойчивого управления лесами и развития лесного сектора необходимо отнести:

- разработку методов лесоустройства, государственной инвентаризации лесов и лесопатологического мониторинга;
- разработку методов долгосрочного прогнозирования динамики лесов, обоснования допустимых размеров устойчивого использования лесов в условиях роста антропогенных воздействий и глобальных климатических изменений;
- разработку экологически безопасных интегрированных систем ведения лесного хозяйства и лесопользования, современных технологий и технических средств охраны, защиты и воспроизводства лесов и лесоразведения;
- разработку методов получения быстрорастущих и высокопродуктивных лесных пород с заданными хозяйственными свойствами на основе биотехнологий, методов лесной генетики и селекции;
- разработку системы мероприятий по сохранению биологического разнообразия лесов, повышению их продуктивности, вклада в стабилизацию глобальных биосферных процессов, смягчение последствий глобального изменения климата;
- разработку технологий снижения риска и уменьшения последствий природных и техногенных катастроф;
- разработку технологий адаптации лесного хозяйства в условиях глобального изменения климата;
- разработку методов использования лесных ресурсов в биоэнергетике.

Стратегией развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года предусматривается разработка системы мер по мотивации увеличения доли использования инновационных технологий и разработок в лесном хозяйстве, привлечения средств частных инвесторов в научные исследования, концентрации ресурсов на приоритетных направлениях развития науки, интеграции науки и образования.

В целях активизации инновационного развития лесного хозяйства признается необходимым:

- создание программ технологического развития, ориентированных на поддержку лесного хозяйства;
- поддержка малых предприятий, занятых инновационной деятельностью путем привлечения институтов развития;
- защита интеллектуальной собственности и введение ее в хозяйственный оборот.

## 6.5. РАЗВИТИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА ПО ЛЕСАМ

В условиях глобализации развитие международного сотрудничества по лесам осуществляется по следующим основным направлениям:

- активизации участия в деятельности международных организаций и межправительственных комиссий в части, касающейся лесов и лесного хозяйства;
- выполнения обязательств по лесам, вытекающих из участия Российской Федерации в международных договорах и членства в международных организациях;
- гармонизации российских и международных подходов к устойчивому управлению лесами, охране, использованию и воспроизводству лесных ресурсов;
- использования международного опыта и опыта национальных лесных служб США, Канады, Финляндии и других стран бореальной зоны в управлении лесами и организации ведения лесного хозяйства.

Деятельности в рамках Продовольственной и Сельскохозяйственной Организации Объединенных Наций (ФАО ООН) активизируется путем создания в Российской Федерации международного учебно-методического центра по лесному мониторингу и оценке состояния лесов, непосредственного участия в рабочих органах и комиссиях ФАО, освоения международного опыта по вопросам про-

ведения лесных реформ, национальной инвентаризации и оценки состояния лесов, разработки национальных лесных планов и подготовки кадров лесоправления.

Выполнение обязательств по смягчению глобальных климатических изменений и повышению роли лесов, как поглотителя атмосферного углерода, обеспечивается в результате разработки и реализации программы действий Федерального агентства лесного хозяйства в рамках реализации положений Киотского протокола к рамочной Конвенции ООН об изменении климата.

Участие Российской Федерации в международном процессе по проблемам правоприменения и управления в лесном секторе (ФЛЕГ) обеспечивается путем разработки и реализации комплекса мероприятий по усилению борьбы с нелегальными рубками, реализацией незаконно заготовленной древесины и развитием системой добровольной лесной сертификации. Национальная стратегия развития лесного сектора в России предусматривает переход от торговли круглым лесоматериалом к торговле переработанной продукцией. Для достижения этой цели планируется корректировать таможенные тарифы. Другая тенденция — поддержка инвестиций в лесопромышленный комплекс и продвижение древесной продукции на внутренних и международных рынках.

Следующим важнейшим международным процессом, требующим подтверждения легальности получения и использования лесных ресурсов в рамках международных принципов устойчивого управления лесам, является добровольная лесная сертификация. Вследствие большого разнообразия условий в стране и общемирового значения лесных ресурсов России необходима ее собственная национальная система лесной сертификации. Добровольная сертификация может внести свой вклад в достижение этой цели. Для этого требуется создание соответствующей системы обучения и национальной инфраструктуры для проведения оценки и сертификации. Национальные системы сертификации должны учитывать технологии и современные методы мониторинга лесных ресурсов. Сертификация может стать полезным инструментом для борьбы с незаконными рубками и нарушением порядка устойчивого лесоправления.

Разработанная в России Национальная система лесной сертификации (РНСЛС) направлена на оценку ведения лесного хо-

заявства и лесопользования, включая отслеживание прохождения лесных ресурсов и продуктов (услуг), вовлекаемых в процесс лесной сертификации от мест их заготовки до конечного потребителя. Система открыта для участия в ней организаций различных форм собственности, индивидуальных предпринимателей и граждан, которые являются участниками лесных отношений или содействуют продвижению лесных ресурсов и товаров на внутреннем и международных рынках. Система РНСЛС взаимодействует с международными, национальными и региональными системами сертификации других стран по вопросам подтверждения соответствия, включая взаимное признание сертификатов и знаков соответствия. Целью сертификации цепочки прослеживания происхождения древесины «от производителя к потребителю» является подтверждение того, что древесное сырьё, из которого получена продукция лесопереработки, заготовлено с соблюдением принципов устойчивого лесопользования и поставлено предприятиями, сертифицированными на соответствие этим принципам. Все участники системы РНСЛС осуществляют свою деятельность в соответствии с принципами и критериями устойчивого лесопользования и лесопользования, сохранения биологического разнообразия лесных экосистем, экологически ответственного, социально ориентированного и экономически приемлемого управления лесами.

В настоящее время завершён первый этап подготовки РНСЛС, включающей стандарты оценки лесопользования и лесопользования и цепи поставок лесопроductии от производителя к потребителю:

- система зарегистрирована в Агентстве по техническому регулированию и метрологии России;
- проведена гармонизация стандарта лесопользования и лесопользования с требованиями международной системы сертификации FSC (Лесной Попечительский Совет — Forest Stewardship Council) и подписан протокол о гармонизации стандарта;
- подготовлен стандарт лесопользования и лесопользования в соответствии с требованиями PEFC (Пан-Европейская система лесной сертификации — Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes);

- проведен независимый аудит национальной системы сертификации и осуществлена ее аккредитация в системе PEFC, что открывает возможность сертификации древесины по объединенному проверочному листу с последующей двойной маркировкой международными стандартами сертификационных систем FSC и PEFC;
- созданы Центральный орган РНСЛС, Методический центр и все необходимые структуры системы.

Добровольная лесная сертификация является важнейшим экономическим рычагом становления устойчивого управления лесами России. Особое значение этот фактор приобретает при экспорте лесной продукции в условиях глобализации рынков. Практика последних лет показывает, что лесная сертификация не ограничивается небольшим числом экологически чувствительных рынков в отдельных странах и в ближайшее десятилетие примет глобальный характер. Уже сейчас спрос на сертифицированную лесную продукцию на Европейских рынках превышает предложение, а США вообще закрывают рынки для не сертифицированной древесины. Учитывая этот дисбаланс, лесная сертификация станет чрезвычайно важным инструментом в обеспечении устойчивого управления лесами и в развитии мировой лесной торговли.

Неотъемлемой составной частью проблемы устойчивого управления является мониторинг биоразнообразия лесов, подразумевающий наблюдение за состоянием лесных территорий с целью выявления, анализа и составления прогноза возможных изменений на фоне естественных процессов и под влиянием антропогенных факторов.

Решение этой проблемы осуществляется в следующих направлениях:

- разработка концептуального подхода к мониторингу биоразнообразия лесов, включающего представление о структурной перестройке лесных экосистем в процессе лесовосстановительного процесса;
- обоснование необходимого и достаточного числа параметров, используемых для оценки биоразнообразия лесов, с помощью дистанционных методов и наземных исследований;

- разработка типологии лесов и инвентаризация типологического разнообразия зональных лесных экосистем как основы для оценки экосистемного биоразнообразия;
- разработка методических подходов, обеспечивающих возможность сбора и обобщения разнородных данных по биоразнообразию лесов (лесная таксация, полевая и дистанционная информация о структуре лесных экосистем).

В области мониторинга биоразнообразия лесов предлагается использовать традиционные системы учета лесных ресурсов, состояния лесов, численности охотничьих промысловых животных, контроль видов животных, ответственных за сохранение природно-очаговых инфекций, вредителей лесного хозяйства.

Биоразнообразие лесов должно оцениваться на основе методологии, разработанной в русле отечественного лесоводства и лесоведения. Действующая в нашей стране система лесной таксации, лесоустройства и охотоустройства формализовано отображает различные аспекты проявления биоразнообразия лесов и лесных ландшафтов. Это открывает широкие перспективы использования обширной информации государственного учета лесного фонда и лесоинвентаризации применительно к решению конкретных задач оценки биоразнообразия. Важно, что эти задачи могут решаться в рамках ГИС-технологий практически для любого региона России, что является хорошей основой для организации дистанционного мониторинга биоразнообразия лесов Северной Евразии.

Научно-техническое сотрудничество в рамках Российской Лесной Технологической Платформы. Международное научно-техническое сотрудничество, нацеленное на инновационно-ориентированное развитие лесного комплекса по основным направлениям: лесное хозяйство, древесная продукция, целлюлозно-бумажная продукция, биотопливо, специализированный ассортимент товаров из лесных продуктов (композиты, продукты «зеленой химии»). Программа Российской Лесной Технологической Платформы учитывается при разработках тематики НИР и НИОКР в лесном секторе.

Мониторинг лесов по Международной Кооперативной Программе Оценка и Мониторинг Влияния Воздушного Загрязнения на Леса — ICP Forests. Осуществляется в рамках национальной си-



стемы лесопатологического мониторинга и государственной лесной инвентаризации с участием Рослесхоза и институтов РАН. Сбор и анализ информации о состоянии лесов в зонах трансграничного переноса поллютантов в северо-западной части европейской территории России, Используются ФАО и другими международными организациями для оценки влияния трансграничных переносов на лесные экосистемы Северной Европы.

# ЛИТЕРАТУРА

1. Исаев А.С., Коровин Г.Н. Динамика лесных ресурсов и прогнозирование изменений лесного фонда // *Фундаментальные основы управления биологическими ресурсами. Сб. научных статей.* Москва. Товарищество научных изданий КМК, 2005. с. 47–60.
2. Исаев А.С., Коровин Г.Н. Актуальные проблемы лесной политики в России // *«Лесное хозяйство»*, № 3, 2001, с. 9–12.
3. Исаев А.С., Коровин Г.Н. Углерод в лесах Северной Евразии // *Круговорот углерода на территории России.* М.: Миннауки РФ, 1999. с. 63–95
4. Лесной фонд России (по данным государственного учета лесного фонда по состоянию на 1 января 2003 г.) // *Справочник.* М. ВНИИЛМ, 2003. 640 с.
5. Моисеев Н.А. Научные и практические проблемы Русского леса // *«Лесное хозяйство»*, 2000, № 5. с. 2–6.
6. Н.А. Бурдин, В.М. Шлыков, В.А. Егорнов, В.В. Саханов. Лесопромышленный комплекс. Состояние, проблемы, перспективы. // М.: МГУЛ, 2000. 473 с.
7. Н.А. Бурдин. О стратегических целях и задачах развития лесопромышленного комплекса России в начале XXI века. // *Материалы международной научной конференции «Стратегия развития лесопромышленного комплекса в Российской Федерации в XXI веке».* Москва, 2000. с. 7–12.
8. Национальная лесная политика России // *Труды Международной научно-практической конференции, 11–12 октября 2001.* М.: МГУЛ, 2002. 217 с.
9. Россия. Лесная политика в переходный период. // *Региональные исследования Всемирного банка.* США, 1997. 336 с.
10. Состояние лесов мира 2009. Продовольственная сельскохозяйственная организация объединенных наций: Рим, 2009. 178 с.
11. Страхов В.В., Писаренко А.И., Кузнецов Г.Г., Соколов Д.М. Лесной сектор России и его экспортный потенциал на пороге XXI века. // *Лесное хозяйство*, № 4, 2000. с. 2–3.
12. Understanding national forest programmes. Guidance for practitioners. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome, 2006.



А.С. Исаев, Г.Н. Коровин  
Актуальные проблемы национальной лесной политики

Замечания и предложения присылать по адресу:  
Институт устойчивого развития/Центр экологической политики России  
119334, Москва, ул. Вавилова, 26  
Тел.: (495) 952-2423, (495) 952-3007  
E-mail: [ecopolicy@ecopolicy.ru](mailto:ecopolicy@ecopolicy.ru)

Компьютерная верстка: Дмитрий Щепоткин  
Выпускающий редактор: Сергей Дмитриев  
Помощники редактора: Татьяна Шифрина, Илья Трофимов

Подписано в печать . Формат 60x84/16. Бумага офсетная.  
Тираж 500 экз. Заказ №

ООО «Типография ЛЕВКО»